FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 10. september 2002 [1]

I — Indledning

1. I denne sag har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2001/605/EF af 26. juli 2000 om Spaniens støtteordning for anskaffelse af erhvervskøretøjer i henhold til samarbejdsaftalen af 26. februar 1997 mellem det spanske industri- og energiministerium og Instituto de Crédito Oficial (herefter »samarbejdsaftalen«) [2]. Kommissionen har erklæret størstedelen af den støtte, som ydes i forbindelse med skrotning af gamle køretøjer, for ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet og har krævet støtten tilbagebetalt.

2. Samarbejdsaftalen, der havde virkning fra den 1. januar 1997, var en fortsættelse af den spanske støtteordning, der blev indført ved »Plan Renove Industrial«, som gjaldt for perioden august 1994 til december 1996. Støtteordningen »Plan Renove Industrial« var genstand for Kommissionen beslutning 98/693/EF af 1. juli 1998 (herefter »beslutning 98/693«) [3]. Den af Kongeriget Spanien anlagte sag til prøvelse af denne beslutning verserer som sag C-351/98. I sidstnævnte sag, som bortset fra det første anbringende udviser mange paralleller til nærværende, fremsatte generaladvokaten forslag til afgørelse den 7. maj 2002 [4]. Retten i Første Instans frifandt ved dom af 29. september 2000 Kommissionen i en anden sag, som ligeledes var anlagt til prøvelse af beslutning 98/693 af Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) [5].

II — Faktiske omstændigheder og den anfægtede beslutning

3. I henhold til samarbejdsaftalen, som blev indgået den 26. februar 1997, kan fysiske personer samt små og mellemstore virksomheder (herefter »SMV«) få rentetilskud til lån i op til fire år for et maksimalt beløb på 70% til finansiering af køb af erhvervskøretøjer eller leje af sådanne med henblik på senere køb. Rentetilskuddet udgør maksimalt 85 000 ESP (511 EUR) pr. lånt million pesetas (6 010 EUR).

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT 2001 L 212, s. 34, herefter »den anfægtede beslutning«.

3 — Beslutning om Spaniens støtteordning til indkøb af erhvervskøretøjer »Plan Renove Industrial« (den industrielle fornyelsesplan) (august 1994 — december 1996), EFT L 329, s. 23.

4 — Forslag til afgørelse af 7.5.2002 i sag C-351/98, dom af 26.9.2002, Sml. I, s. 8031, på s. 8036.

5 — Sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207.

4. Ifølge samarbejdsaftalen stiller Instituto de Crédito Oficial (herefter »ICO«) en kredit på 35 mia. ESP (210 mio. EUR). Industri- og Energiministeriet godtgør ICO forskellen mellem ICO's rentesats for de lån, der ydes inden for rammerne af programmet, og den rentesats, der normalt anvendes på markedet, op til en grænse på 4,5 procentpoint. Omfanget af støtten anslås til et samlet beløb på 3 mia. ESP (18 mio. EUR).

5. Rentetilskuddet gjaldt til finansiering af følgende seks kategorier af køretøjer: landevejstraktorer og lastbiler med en totalvægt på over 30 tons (kategori A), erhvervskøretøjer med en totalvægt på mellem 12 og 30 tons (kategori B), erhvervskøretøjer med en totalvægt på mellem 3,5 og 12 tons (kategori C), stationcars, varevogne og erhvervskøretøjer med en totalvægt på indtil 3,5 tons (kategori D), busser (kategori E), påhængsvogne og sættevogne (kategori F).

6. Forudsætningen for bevilling af tilskud i forbindelse med erhvervelsen af et nyt erhvervskøretøj er, at et tilsvarende spansk indregistreret køretøj fra samme eller en højere kategori tages uigenkaldeligt ud af drift med henblik på skrotning, samt at det pågældende køretøj har været indregistreret i mindst ti år (syv år for vejtraktorers vedkommende).

7. Den spanske regering anmeldte samarbejdsaftalen til Kommissionen ved skrivelse af 26. februar 1997, samme dag, som aftalen trådte i kraft med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1997. Ved skrivelse af 3. april 1997 anmodede Kommissionen den spanske regering om supplerende oplysninger. Efter at de spanske myndigheder havde anmodet om fristforlængelse fem gange i perioden fra den 30. april 1997 til den 9. oktober 1997 og endnu ikke den 10. november 1997 havde tilsendt Kommissionen de supplerende oplysninger, indledte Kommissionen en undersøgelse af foranstaltningen på baggrund af de oplysninger, den havde til rådighed.

8. Ved skrivelse af 20. november 1997 oplyste Kommissionen den spanske regering om sin beslutning om at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF[6]. Den spanske regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 22. februar 1999.

9. Den 26. juli 2000 traf Kommission den anfægtede beslutning, hvis dispositive del bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

»*Artikel 1*

Finansiel støtte, som udbetales i henhold til samarbejdsaftalen af 26. februar 1997 til

6 — Beslutningen blev offentliggjort i EFT 1999 C 29, s. 14.

fysiske personer med skattepligt i Spanien og til SMV, der på lokalt eller regionalt plan udfører aktiviteter uden for transportsektoren, til anskaffelse af erhvervskøretøjer i aftalens kategori D, er ikke statsstøtte i den betydning, der anvendes i traktatens artikel 87, stk. 1.

Artikel 2

Al anden støtte, som udbetales i henhold til samarbejdsaftalen af 26. februar 1997 til fysiske personer med skattepligt i Spanien og til SMV er uforenelig med fællesmarkedet.

[...]

Artikel 4

1. Spanien træffer alle de nødvendige foranstaltninger for at få tilbagebetalt den støtte, som nævnes i artikel 2, og som modtagerne uretmæssigt har fået udbetalt.

[...]«

III — Retsforhandlingerne og parternes påstande

10. Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 10. november 2000 har Kongeriget Spanien i medfør af artikel 230 EF anlagt sag og nedlagt følgende påstande:

1) Den anfægtede beslutning annulleres.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. For overskuelighedens skyld skal jeg behandle parternes argumenter separat i forbindelse med den retlige vurdering af de enkelte anbringender.

IV — Retlig vurdering

13. Kongeriget Spanien støtter sine påstande på fem annullationsanbringender:

— Den anfægtede beslutning er uklar.

— Foranstaltningen har ingen selektiv karakter.

— Der foreligger ingen forskelsbehandling.

— Der foreligger ingen konkurrenceforvridning.

— Tilsidesættelse artikel 87, stk. 3, litra c), EF (forenelighed af støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene).

14. Kommissionen har fremsat to formalitetsindsigelser vedrørende realitetsbehandlingen af det første anbringende. Indsigelserne vedrører imidlertid ikke udelukkende dette anbringende, men derimod realitetsbehandlingen af sagen som sådan.

15. For det første har Kommissionen således gjort gældende, at det er i strid med Kongeriget Spaniens egne interesser at anfægte de for Spanien gunstige bestemmelser i den anfægtede beslutnings artikel 1. Kernen i dette er således, hvorvidt Kongeriget Spanien har interesse i at søge retsbeskyttelse, for så vidt som sagen vedrører en bestemmelse, som ikke skader dets interesser. Følger man Kommissionens synspunkt, burde den spanske regering i annullationspåstanden have set bort fra den anfægtede beslutnings artikel 1.

16. For det andet mener Kommissionen, at Kongeriget Spanien ikke har nogen aktuel interesse i at anfægte beslutningen, idet det hidtil ikke har forsøgt at gennemføre denne, dvs. tilbagesøgt støtten. Dette argument vedrører ligeledes sagen som helhed.

17. Det er denne argumentation, som Kommissionen anvender over for Kongeri-

get Spaniens klagepunkt om, at beslutningen er uklar. Den er først mulig at forstå, når man kender Kongeriget Spaniens bemærkninger til dette anbringende. Derfor skal jeg først behandle formalitetsindsigelserne efter de følgende anførte argumenter fra parternes side i forbindelse med det første anbringende.

A — *Formaliteten og det første anbringende: Den anfægtede beslutning er uklar*

1) Parternes argumenter

a) Kongeriget Spanien

18. Ifølge den spanske regering er sondringen mellem støtte, der i henhold til den anfægtede beslutnings artikel 1 ikke udgør statsstøtte, og den i øvrigt anfægtede støtte uklar.

19. Artikel 1 lægger vægt på tre kriterier: Støttemodtagerens aktiviteter skal udføres på lokalt eller regionalt plan, han skal tilhøre en anden sektor end den erhvervsmæssige transportsektor og, der skal være tale om erhvervelse af et erhvervskøretøj i aftalens kategori D (med en totalvægt på indtil 3,5 tons). Den spanske lovgivning sondrer med hensyn til transporttilladelser imidlertid kun mellem lette erhvervskøretøjer (med en totalvægt på mellem 2-6 tons eller indtil 3,5 tons last) og tunge erhvervskøretøjer. Siden den 2. januar 1998 er alle lokale og regionale tilladelser til lette erhvervskøretøjer, der anvendes af fysiske eller juridiske personer, der ikke har transport som erhverv, automatisk blevet konverteret til tilladelser med national gyldighed.

20. Beslutningen har som følge af uklarheden ikke fuld virkning [7]. Den kendsgerning, at der hersker uklarhed med hensyn til de af den anfægtede beslutnings artikel 1 omfattede støttemodtagere, medfører logisk også uklarhed med hensyn til artikel 2.

21. Den spanske regering har detaljeret redegjort for de nationale bestemmelser om tilladelse til erhvervsmæssig transport (»transportes públicos«), altså transport af personer og varer mod betaling, og til privat transport (»transportes privados«), altså privatpersoners transport for egen regning og transport, udført af virksomheder, der ikke driver transportvirksomhed som hovederhverv (»transportes privados complementarios«). Bestemmelserne viser, at tilladelserne til transport for egen regning med køretøjer i kategori D altid har

7 — Den spanske regering har her henvist til dom af 12.7.1973, sag 70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 813, præmis 20 og 23.

national gyldighed, hvorfor de i artikel 1 nævnte kriterier, der foreskriver lokal eller regional virksomhed og transport for egen regning aldrig kan være opfyldt på samme tid.

22. De spanske myndigheder gjorde opmærksom på denne omstændighed i deres skrivelse af 29. januar 1999. Da Kommissionen imidlertid på ingen måde har kommenteret de spanske myndigheders argumenter i denne skrivelse, har den tilsidesat Kongeriget Spaniens ret til at blive hørt. Selv efter modtagelsen af beslutningen henledte den spanske regering ved skrivelse af 6. november 2000 Kommissionens opmærksomhed på vanskelighederne med hensyn til afgrænsningen af de i artikel 1, henholdsvis artikel 2, nævnte støttemodtagere.

23. Kongeriget Spanien har anført, at bestemmelsen i artikel 1 ikke udgør en undtagelse i dets favør, og at der heller ikke er tale om positiv forskelsbehandling, men derimod om en anvendelse af artikel 87, stk. 1, EF, som er underlagt Domstolens fulde kontrol [8]. Formålet med søgsmålet er ikke at anfægte den konklusion, at støtte til den i artikel 1 nævnte gruppe ikke udgør statsstøtte. Formålet er derimod at opnå en afgørelse, der fastslår, at ingen af de tilfælde, der er omfattet af beslutningen, udgør statsstøtte. Subsidiært bør der i det mindste foretages en passende afgrænsning af, hvad der udgør statsstøtte, og hvad der ikke udgør statsstøtte.

24. I svarskriftet har den spanske regering anført, at begrundelsen er utilstrækkelig. Af beslutningens begrundelse, som Kommissionen henviser til i forbindelse med sin forklaring vedrørende afgrænsningen, fremgår det ikke, at de af artikel 1 omfattede støttemodtagere ikke kan fastslås ud fra tilladelserne.

b) Kommissionen

25. Kommissionen har anført, at dette anbringende ikke kan realitetsbehandles, da det er i strid med sagsøgerens egen interesse at bestride den anfægtede beslutnings artikel 1, idet denne udgør en undtagelse i sagsøgerens favør. Hvis gruppen, der nævnes i bestemmelsen, rent faktisk ikke fandtes, ville dette betyde, at alle de begunstigede skulle tilbagebetale den modtagne støtte i henhold til de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutning.

26. Kongeriget Spanien har ikke fremført dette argument mod den tilsvarende bestemmelse i beslutning 98/693. Desuden har Kommissionen diskuteret undtagelsen med Kongeriget Spanien, som ønskede at opnå en udvidet undtagelse, der også skulle gælde transport udført af fysiske eller juridiske personer, der ikke har transport som

8 — Den spanske regering har herved navnlig henvist til dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 25.

erhverv, med køretøjer i kategori C med national transporttilladelse, hvilket Kommissionen imidlertid afviste.

27. Subsidiært har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutnings artikel 1 ikke lægger vægt på, at der foreligger en bestemt geografisk begrænset tilladelse, men derimod på, at den faktiske virksomhed begrænses til at omfatte det lokale eller regionale område. Alene den kendsgerning, at der siden 1998 kun har eksisteret tilladelser med national gyldighed, viser, at det er uhensigtsmæssigt at anvende tilladelsen som kriterium. Erfaringen viser nemlig, at det ikke er alle spanske SMV, der i praksis også udfører landsdækkende transportvirksomhed.

28. Ifølge Kommissionen findes der endvidere endnu en grund til, at anbringendet ikke kan realitetsbehandles. Denne indvending vedrører Kongeriget Spaniens argument om, at det ikke er muligt at gennemføre påbuddet om tilbagesøgning som følge af dets påstand om beslutningens uklarhed. Hvis en medlemsstat støder på et sådant problem, skal den i henhold til fast retspraksis [9] loyalt og efter bedste evne samarbejde med Kommissionen med henblik på at overvinde vanskelighederne. Medlemsstaten må ikke blot udsætte gennemførelsen af beslutningen. Under alle omstændigheder udgør det store antal af støttemodtagere ikke en hindring for at tilbagesøge støtten [10]. Eftersom Kongeriget Spanien hidtil end ikke har forsøgt at gennemføre beslutningen, har det heller ikke nogen aktuel interesse i at anfægte denne.

29. Kongeriget Spanien støtter sin påstand på et hypotetisk problem. Det fremgår af beslutningens begrundelse, at Kommissionen i forbindelse med afgrænsningen ikke har lagt vægt på, at der forelå særlige tilladelser, men derimod på støttemodtagernes faktiske virksomhed. Kongeriget Spanien kunne have henvendt sig til Kommissionen, efter at den havde modtaget den anfægtede beslutning, og fremsat sine bemærkninger til tilladelsernes betydning i forbindelse med afgrænsningen af adressaterne for tilbagesøgningen [11]. Med henblik på at fastslå, hvem der rent faktisk var omfattet af undtagelsen, kunne Kongeriget Spanien desuden have anvendt oplysninger fra finansinstitutterne eller fra støttemodtagerne selv. Det kunne desuden have valgt at benytte lokale henholdsvis regionale tilladelser som tydelig indikation, idet disse tilladelser først blev konverteret til nationale tilladelser i 1998, dvs. efter udløbet af støtteperioden.

30. Kommissionen er ikke enig i påstanden om, at Kongeriget Spanien ved skrivelse af 6. november 2000 har forsøgt loyalt og efter bedste evne at samarbejde med Kommissionen med henblik på at overvinde vanskelighederne med hensyn til fortolkningen eller gennemførelsen af den anfægtede beslutning. I skrivelsen fastholdt den

9 — Kommissionen har henvist til dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 9, og af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 16.

10 — Kommissionen har henvist til dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 86 og 90, den såkaldte »Maribel«-dom.

11 — Kommissionen har her henvist til dom af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 43.

spanske regering derimod udelukkende sin opfattelse vedrørende overholdelsen af den nationale godkendelsesordning.

2) Formaliteten

31. Som allerede nævnt, vedrører Kommissionens indsigelse om Kongeriget Spaniens interesse i at anfægte den for det fordelagtige bestemmelse i den anfægtede beslutnings artikel 1, spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Spanien har søgsmålsinteresse, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at sagen kan realitetsbehandles.

32. Det fremgår ikke klart af retspraksis, i hvilken udstrækning medlemsstaterne som privilegerede sagsøgere i medfør af artikel 230, stk. 2, EF overhovedet har pligt til at godtgøre, at der foreligger tilstrækkelig søgsmålsinteresse, for at en sag kan antages til realitetsbehandling. Domstolen har således for det første fastslået, at »traktatens artikel 173 indeholder en klar sondring mellem på den ene side fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret og på den anden side fysiske og juridiske personers søgsmålsret. Stk. 1 indeholder bl.a. hjemmel for enhver medlemsstat til i form af et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af ethvert rådsdirektiv, uden at det herved er en forudsætning, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse« [12].

33. Omvendt har Domstolen i sin nyligt afsagte dom i sag C-242/00 fastslået, at et søgsmål til prøvelse af en beslutning, som ikke i sig selv er ugunstig for den sagsøgende medlemsstat, og som derfor ikke er bebyrdende for den, må afvises [13]. Imidlertid udviste denne sag det særtræk, at Kommissionens anfægtede beslutning tog den sagsøgende medlemsstats påstand til følge.

34. Hvorvidt en medlemsstat har pligt til at godtgøre, at der foreligger tilstrækkelig søgsmålsinteresse, er et hypotetisk spørgsmål, som imidlertid kun er relevant for løsningen af denne sag og kun kræver en afklaring, hvis det overhovedet er muligt at foretage en separat vurdering af den for Kongeriget Spanien begunstigede bestemmelse i den anfægtede beslutnings artikel 1.

35. Den for Kongeriget Spanien bebyrdende bestemmelse i artikel 2 finder anvendelse på »al anden støtte«, dvs. på al støtte, der ikke er omfattet af artikel 1. Støtte, som i henhold til artikel 2 er ulovlig, kan derfor først bestemmes, når det er undersøgt, hvilken støtte artikel 1 omfatter. Såfremt artikel 1 rent faktisk er i strid med det grundlæggende princip om klarhed, vil denne retlige fejl også have indvirkning på

12 — Dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 6. Jf. ligeledes dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 3.

13 — Dom af 18.6.2002, sag C-242/00, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5603, præmis 46.

artikel 2. De to bestemmelser kan derfor ikke vurderes separat. Heraf følger, at sagsøgeren har en retlig interesse i at anfægte beslutningen i sin helhed.

36. Det forhold, at den spanske regering har anført, at det er umuligt at gennemføre beslutningen i praksis, uden dog først at have gjort forsøg på dette, og i denne forbindelse på loyal vis og i samarbejde med Kommissionen have forsøgt at fjerne eventuelle vanskeligheder, som måtte være opstået som følge heraf, medfører ikke, at sagen ikke kan realitetsbehandles. Det er således ufornødent at foretage en yderligere vurdering af meningsudvekslingen mellem den spanske regering og Kommissionen, som har fundet sted i forbindelse med dette problem.

37. Langt mere afgørende er det, at den spanske regering først og fremmest har gjort gældende, at det grundlæggende princip om klarhed er tilsidesat. Hvis der forelå en sådan retlig fejl, skulle beslutningen have været annulleret, uden at den spanske regering havde haft pligt til at kontakte Kommissionen forud for sit annullationssøgsmål. I henhold til den i artikel 230, stk. 5, EF hjemlede klagefrist på to måneder kan formaliteten i forbindelse med et annullationssøgsmål ikke gøres betinget af, at der først gøres forsøg på at gennemføre beslutningen, og at Kommissionen kontaktes, hvis det viser sig, at gennemførelsen er forbundet med vanskeligheder.

38. Hverken søgsmålet som sådan eller den inden for søgsmålsrammerne rejste påstand angående beslutningens uklarhed fritager imidlertid Kongeriget Spanien fra dets forpligtelse til at gennemføre beslutningen. I henhold til artikel 242, stk. 1, EF har klager nemlig ikke opsættende virkning. Desuden ville artikel 87 EF og 88 EF være formålsløse, hvis en medlemsstat blot ved at indgive klage om uklarhed i forbindelse med en beslutning truffet af Kommissionen kunne fritages for sin forpligtelse til at gennemføre denne, hvilket ville medføre opretholdelse af en eventuel konkurrencefordrejende situation, indtil Domstolen havde afsagt dom.

3) Stillingtagen til det første anbringende

39. Indledningsvis skal jeg fastslå, at der ikke er noget til hinder for, at den spanske regering støtter sin indsigelse på, at den anfægtede beslutning i denne sag er uklar, selv om den ikke fremførte dette argument i forbindelse med beslutning 98/693. Der er tale om to uafhængige sager, der har hver sin beslutning som genstand. Skønt begge sager vedrører enslydende bestemmelser, er sagsøgeren ikke forpligtet til ligeledes at fremføre enslydende argumenter.

40. Som Domstolen har fastslået, kræves det i medfør af retssikkerhedsprincippet, som indgår i Fællesskabets retsorden, at det ved enhver retsakt fra administrationen, som har retsvirkninger, skal være utvety-

digt, hvem der har udstedt den, og hvad retsaktens indhold er [14]. Adressaten må være klar over, hvilke forpligtelser retsakten pålægger ham. Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt er tilstrækkelig klar, skal ikke alene prøves ud fra retsaktens dispositive del, men derimod også under hensyntagen til de grunde, som har ført til dens vedtagelse [15].

41. Den anfægtede beslutning er tilstrækkelig klar. Artikel 1 definerer ved hjælp af adskillige konkrete kriterier, hvilken støtte der ikke udgør statsstøtte. Støttemodtagerne må udelukkende udføre transport for egen regning på lokalt og regionalt plan, og støtten må kun ydes til at fremme erhvervelse af et køretøj i kategori D (erhvervskøretøjer med en totalvægt på indtil 3,5 tons). Kommissionen har uddybet baggrunden for denne afgrænsning i den anfægtede beslutnings punkt 29.

42. Ud fra disse kriterier kan Kongeriget Spanien definere gruppen af støtteberettigede. I henhold til artikel 4 sammenholdt med artikel 2 i den anfægtede beslutning skal støtten tilbagesøges fra alle andre støttemodtagere.

43. I den anfægtede beslutning har Kommissionen ikke lagt vægt på omfanget af støttemodtagernes transporttilladelser. Dette er overhovedet ikke relevant for vurderingen af støttens indvirkning på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. I denne forbindelse er det i langt højere grad de faktiske forhold på transportmarkedet, der er afgørende. Samhandelen mellem medlemsstaterne berøres ikke mærkbart af den støtte, der ydes til SMV, som beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning på regionalt plan, uanset om disse virksomheder har regionale eller landsdækkende transporttilladelser.

44. Den spanske regerings argumentation om, at der ikke findes nogen støttemodtagere, der beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning med køretøjer i kategori D, og som samtidig har en regional begrænset tilladelse, er derfor ikke relevant. Det forhold, at Kommissionen ikke udtrykkeligt har afvist dette anbringende i den anfægtede begrundelse, er heller ikke udtryk for manglende begrundelse. Det fremgår klart af begrundelsen, at Kommissionen har lagt vægt på de faktiske omstændigheder og ikke på støttemodtagernes tilladelser. Kommissionen har således på tilstrækkelig vis begrundet sin beslutning.

45. Der er heller ikke tale om en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet. Kommissionen var ikke forpligtet til at godtage Kongeriget Spaniens forslag om at foretage

14 — Dom af 6.4.2000, forenede sager C-287/95 P og C-288/95 P, Kommissionen mod Solvay, Sml. I, s. 2391, præmis 49.

15 — Dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 21.

afgrænsningen på grundlag af de køretøjskategorier, som er tilladt i henhold til den spanske godkendelsesordning. Kontradiktionsprincippet kræver nemlig kun, at den berørte part får mulighed for at fremsætte bemærkninger, men ikke at Kommissionen skal acceptere de ændringsforslag, der stilles i denne forbindelse. Desuden skal jeg fastslå, at Kommissionen ved at henvise til køretøjer i kategori D i beslutningens artikel 1 har fulgt den klassificering, som de spanske myndigheder selv har opstillet i samarbejdsaftalen.

46. I praksis kan det naturligvis være vanskeligt at fastslå, hvilke støttemodtagere der helt konkret er omfattet af artikel 1 henholdsvis artikel 2 i den anfægtede beslutning. Dette beror imidlertid ikke på, at den retlige definition af den støtte, der ydes i den enkelte sag, er klar/uklar. Vanskelighederne skyldes i højere grad, at der er tale om et stort antal støttemodtagere, og at det ved afgørelsen af, hvorvidt disse er støtteberettigede, er nødvendigt at undersøge de faktiske omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, herunder navnlig den enkelte støttemodtagers beskæftigelsesområde. Dette er imidlertid kun et rent praktisk problem i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede beslutnings artikel 4, som de spanske myndigheder om nødvendigt må løse i samarbejde med Kommissionen [16]. Hvis de spanske myndigheder havde ventet med at udbetale støtten, indtil Kommissionen havde truffet sin beslutning, således som artikel 88, stk. 3, andet afsnit, EF foreskriver, ville dette problem ikke være opstået.

16 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 11, præmis 40.

47. Det første anbringende bør således forkastes.

B — *Det andet anbringende: Ingen selektiv karakter*

1) Parternes argumenter

a) Kongeriget Spanien

48. Skønt det kun er de virksomheder, som anvender et erhvervskøretøj, der er støtteberettigede, er der ifølge den spanske regerings opfattelse ikke tale om, at foranstaltningen begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 87, stk. 1, EF. Samarbejdsaftalen sigter ikke mod en bestemt og i forvejen fastsat personkreds. Det drejer sig i derimod om en horisontal foranstaltning, der generelt er til fordel for de virksomheder, som befinder sig i en lignende situation. Også den kendsgerning, at det kun er SMV, der begunstiges, er et alment horisontalt kriterium.

49. En foranstaltning, der — som i denne sag — er rettet til en abstrakt kreds af modtagere, og som ikke udelukker visse virksomheder og produktioner, er ikke

selektiv og udgør heller ikke statsstøtte [17]. Domstolen har således fastslået, at en foranstaltning ikke har selektiv karakter, blot fordi den kun begunstiger virksomheder, der beskæftiger arbejdere [18].

50. Den spanske regering har endvidere anført, at der i henhold til artikel 2, punkt 2.1, litra b), i aftale om subsidier og udligningsforanstaltninger (WTO-GATT 1994) [19], ikke er tale om specificitet i forbindelse med støtte, når der er fastsat objektive kriterier eller betingelser for, hvem der er berettiget til at opnå støtten, forudsat at støtteberettigelsen opnås automatisk, som det er tilfældet i nærværende sag, og ikke efter myndighedernes skøn. Generaladvokat Darmon har i Sloman Neptun-sagen ligeledes henvist til subventionsbegrebet, således som dette er defineret i GATT-aftalen [20].

51. Disse kriterier er ifølge den spanske regering i overensstemmelse med den fællesskabsretlige regel, at en foranstaltning ikke er af selektiv karakter, hvis begunstigelsen er begrundet i ordningens art eller opbygning [21]. Samarbejdsaftalen begunstiger alle SMV i overensstemmelse med de grunde, der er forbundet med ordningen, som har til formål at fremme miljøbeskyttelsen og øge trafiksikkerheden, og udelukker i overensstemmelse med ordningens formål store virksomheder.

b) Kommissionen

52. Kommissionen har anfægtet påstanden om, at samarbejdsaftalen, alene fordi den sigter mod en abstrakt kreds af eventuelle støttemodtagere, ikke udgør statsstøtte. Ifølge Kommissionen gælder dette for enhver støtteordning.

53. Til forskel fra den af sagsøgeren nævnte sag om støtte til beskæftigelse af arbejdere udelukkes visse brancher i denne sag på forhånd fra at modtage støtte, nemlig de virksomheder, der leverer tjenesteydelser, men ikke anvender erhvervskøretøjer. Det drejer sig de facto om en sektoriel foranstaltning til fordel for trafiksikkerheden. Et andet kriterium til afgrænsning af kredsen af støtteberettigede er virksomhedernes størrelse.

54. Kommissionen bestrider analogien med de komplekse sociale sikkerheds- og skattesystemer. Man kan ikke ophæve en foranstaltnings karakter af støtte og gøre den til en del af en generel ordning, blot fordi

17 — Den spanske regering henviser herved til Kommissionens meddelelse om kontrol med statsstøtte og nedsættelse af arbejdskraftsomkostningerne, EFT 1997 C 1, s. 10.

18 — Maribel-dommen, nævnt i fodnote 10, præmis 28 og 30.

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

20 — Forslag til afgørelse af 17.3.1992, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, dom af 17.3.1993, Sml. I, s. 887, punkt 31 ff. og 46.

21 — Den spanske regering henviser herved til Kommissionens beslutning af 13.3.1996 om skattemæssige afskrivningsfordele for tyske selskaber, EFT L 146, s. 42, navnlig s. 46.

støtten er knyttet til bestemte kriterier og forfølger bestemte mål.

55. Det forhold, at myndighederne ved gennemførelsen af foranstaltningen ikke har rådet over et skøn, udelukker heller ikke, at foranstaltningen er af selektiv karakter. Udøvelsen af dette skøn sker snarere på et højere plan gennem fastlæggelsen af kriterierne for at modtage støtte. Grundlaget for at udøve kontrol af statsstøtte er desuden ikke hjemlet i den af sagsøgeren nævnte WTO-aftale, men derimod i fællesskabsretten, som forfølger mere vidtgående mål en WTO-retten.

58. Følger man den spanske regerings argument, ville lovbestemte støtteordninger eller støtteprogrammer aldrig kunne opfylde betingelserne for at udgøre statsstøtte, da det netop er karakteristisk for sådanne ordninger og programmer, at de kun opstiller teoretiske kriterier med henblik på fastsættelse af kredsen af støtteberettigede. Det er derimod snarere alene på grundlag af sådanne generelle bestemmelser, at støtten skal vurderes i forhold til bestemmelserne i artikel 87 EF. Domstolen har imidlertid gentagne gange beskæftiget sig med støtteprogrammer og lovbestemte støtteordninger uden at have ytret tvivl med hensyn til den selektive karakter som følge af, at de mulige støttemodtagere kun afgrænses ud fra teoretiske kriterier og ikke ud fra konkrete benævnelser [22].

2) Stillingtagen

56. I henhold til artikel 87, stk. 1, EF er forudsætningen for, at en foranstaltning har karakter af statsstøtte, at den begunstiger visse virksomheder eller produktioner.

57. Det er herved ikke nødvendigt, at det allerede fra begyndelsen fremgår, hvilke virksomheder der er begunstigede. Det følger allerede af ordlyden af artikel 87, stk. 1, EF, som endog omfatter begunstigelse af produktioner, at en teoretisk omskrivning af kredsen af mulige støttemodtagere er tilstrækkeligt til at anse en foranstaltning for at være af selektiv karakter.

59. At en foranstaltning ikke udgør en subvention i den forstand, hvori begrebet anvendes i WTO-aftalen om subsidier og udligningsforanstaltninger, er uden betydning for vurderingen af, hvorvidt foranstaltningen udgør statsstøtte efter artikel 87 EF. Generaladvokat Darmon har ganske vist i Sloman Neptun-sagen i forbindelse med sine retssammenlignende overvejelser henvist til begrebet »subvention« i henhold til GATT-koden vedrørende subsidier/udligningstold [23], uden dog heraf at udlede obligatoriske konsekvenser for fællesskabsretten. Under alle

22 — Jf. f.eks. dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, vedrørende en ordning i den østrigske lov om energiafgifter, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, vedrørende en ordning i den tyske indkomstskattelov, samt Maribel-dommen, nævnt i fodnote 10.

23 — Nævnt ovenfor i fodnote 20, punkt 46 og 63 ff.

omstændigheder er der ikke noget retligt til hinder for, at Fællesskabet karakteriserer en foranstaltning som statsstøtte, selv om foranstaltningen ikke udgør en subvention i henhold til WTO-aftalen, og således skaber en strengere målestok for sin interne retsorden, end hvad der kræves i folkeretlig sammenhæng.

60. Den i samarbejdsaftalen indeholdte støtte kan kun karakteriseres som af ikkeselektiv karakter i medfør af artikel 87, stk. 1, EF, hvis den uden forskel er til fordel for alle virksomheder på det nationale område [24].

61. Som Kommissionen med rette har påpeget, kan kun virksomheder, der anvender et erhvervskøretøj i forbindelse med sine erhvervsaktiviteter, gøre krav på at modtage støtten. Dette udelukker reelt fuldstændig visse produktioner, som eksempelvis frie erhverv, fra at modtage støtte.

62. Endvidere medfører samarbejdsaftalen, at forskellige brancher tilgodeses på forskellig vis. Da antallet af støtteberettigede køretøjer pr. ansøger ikke er begrænset, kan virksomheder alt efter transportydelsernes betydning for deres forretningsområde profitere af programmet i forskellig grad. Også den omstændighed, at det udelukkende er fysiske eller juridiske personer samt SMV, der kan gøre krav på støtten, adskiller samarbejdsaftalen fra en generel lovlig foranstaltning.

63. Spørgsmålet er, om disse forskelle er begrundet i arten eller opbygningen af den ordning, som foranstaltningen er en del af. Domstolen udviklede denne tankegang i dommen i sagen Italien mod Kommissionen [25]. Siden da er argumentet blevet hyppigt anvendt, navnlig i forbindelse med skattelettelser eller socialafgiftslettelser [26].

64. De faktiske omstændigheder i denne sag adskiller sig fra omstændighederne i de nævnte sager derved, at begunstigelsen ikke består i en lettelse af en almen byrde, men derimod helt enkelt i en begunstigelse af visse virksomheder ud fra miljø- og trafikpolitiske hensyn.

65. At den spanske regering forfølger bestemte politiske mål med samarbejdsaftalen gør ikke foranstaltningen til en generel ordning, inden for hvilken der kan

24 — Jf. Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, nævnt i fodnote 22, præmis 35.

25 — Dom af 2.7.1974, sag 173/73, Sml. s. 709, præmis 33-35.

26 — Jf. f.eks. Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, nævnt i fodnote 22, præmis 42 ff., og Maribel-dommen, nævnt i fodnote 10, præmis 34 ff.

foretages visse heraf afhængige sondringer[27]. Der er udelukkende tale om en generel ordning, som f.eks. skatteordning eller social afgiftsordning, hvis denne principielt omfatter samtlige indenlandske virksomheder. Er man ikke SMV eller har man ikke brug for et erhvervskøretøj, er man ikke omfattet af samarbejdsaftalen.

66. Da Kongeriget Spanien desuden ikke har fremført nogen oplysninger, der kan danne grundlag for at fastslå, at samarbejdsaftalen er en del af en overordnet ordning, er argumentet om, at der kan foretages en udsondring herfra, ikke berettiget.

67. Det andet anbringende må derfor også forkastes.

C — *Det tredje anbringende: Ingen forskelsbehandling*

68. Hvad angår det tredje anbringende skal jeg konstatere, at Kommissionen i den anfægtede beslutning overhovedet ikke har gjort gældende, at der foreligger forskelsbehandling på grundlag af støttemodtagernes nationalitet. Den af den spanske regering nævnte passus i stævningen stammer ikke fra den anfægtede beslutning, men derimod fra beslutning 98/693. Som følge heraf er det ufornødent at behandle dette anbringende separat. Foreligger der forskelsbehandling eller manglende forskelsbehandling af borgere i de forskellige medlemsstater, kan dette være relevant for spørgsmålet om, hvorledes samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes. I givet fald bør der tages hensyn til dette forhold ved prøvelsen af det fjerde og femte anbringende.

D — *Det fjerde anbringende: Ingen konkurrencefordrejning*

1) Parternes argumenter

a) Kongeriget Spanien

69. Den spanske regering har bestridt konstateringen i den anfægtede beslutning om, at støtten medfører konkurrencefordrejning og truer med at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, idet den fritager transportører (virksomheder, der har transport som erhverv såvel som fysiske eller juridiske personer, der ikke har transport som erhverv), der konkurrerer med transportører fra andre medlemsstater, en omkostning, som de normalt selv skulle have afholdt.

27 — Se ligeledes Rettens dom i sagen CETM mod Kommissionen, nævnt i fodnote 5, præmis 53.

70. Regeringen mener derimod, at konkurrencen ikke fordrejes, hvad enten der er tale om støtte til virksomheder, der anvender mindre køretøjer til transport inden for deres regionale område for egen regning, eller støtte til alle andre begunstigede i samarbejdsaftalen på grund af det lave støttebeløb. Dette fremgår af Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (herefter »retningslinjer for støtte til SMV«)[28]. I det omfang disse bestemmelser ikke finder anvendelse på transportsektoren, skal de minimis-reglen alligevel anvendes som et generelt princip i denne sag.

71. Under retsmødet har den spanske regering under henvisning til forslag til afgørelse i sag C-351/98 hævdet, at de minimis-reglen finder anvendelse på virksomheder, der kun beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning, idet sådanne virksomheder ikke konkurrerer med virksomheder, der leverer transportydelser til tredjemand.

b) Kommissionen

72. Kommissionen har fastholdt, at de minimis-reglen ikke finder anvendelse på transportsektoren, herunder heller ikke på transport, der udføres for egen regning. Eftersom der er tale om en meget splittet sektor, der er præget af overkapacitet, kan selv den laveste støtte fordreje konkurrencen[29], idet støttemodtagerne herved opnår en fordel over for virksomheder med sæde i andre medlemsstater samt større virksomheder, med hvilke de — faktisk eller potentielt — konkurrerer.

73. Kommissionen har bestridt de argumenter, som den spanske regering har fremsat under retsmødet og anført, at argumenterne blev fremsat for sent. Kommissionen mener, at også transport, der udføres for egen regning, udgør en del af transportmarkedet, eftersom de kan erstattes af ydelser mod betaling fra virksomheder, der har transport som erhverv.

2) Stillingtagen

74. Artikel 87, stk. 1, EF forbyder statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

28 — Den spanske regering henviser til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder af 20.5.1992, EFT C 213, s. 2, som affattet ved meddelelse om de minimis-støtte, EFT 1996 C 68, s. 9, som siden blev erstattet af Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV af 1996, EFT C 213, s. 4.

29 — Kommissionen henviser her navnlig til Rettens dom i sagen CETM mod Kommissionen, nævnt i fodnote 5, præmis 90, 92 og 93.

75. I forbindelse med prøvelsen af den vurdering, som Kommissionen har foretaget med henblik på disse forudsætninger i den anfægtede beslutning, skal der tages hensyn til, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87 EF råder over et vidt skøn, og at Domstolen ikke kan erstatte Kommissionens skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at prøve, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning [30].

76. I forbindelse med anvendelsen af artikel 87 EF kan Kommissionen støtte sig på retningslinjer og meddelelser [31]. Med hensyn til støttens størrelse i henhold til samarbejdsaftalen kunne Kommissionen muligvis have anvendt meddelelsen om de minimis-støtte og på baggrund heraf have erklæret foranstaltningerne for forenelige med fællesmarkedet. Kommissionen har imidlertid afvist dette under henvisning til, at der er tale om en foranstaltning inden for transportsektoren, på hvilken meddelelsen ikke finder anvendelse.

77. I henhold til samarbejdsaftalen er det imidlertid kun delvist virksomheder, der leverer tjenesteydelser mod betaling inden for transportsektoren, dvs. transportvirksomheder i snævrere forstand, der er støtteberettigede. Samarbejdsaftalen begunstiger også virksomheder, hvis hovederhverv ligger inden for andre områder, og som inden for rammerne heraf anvender egne erhvervskøretøjer til at udføre transportaktiviteter for egen regning.

78. Under retsmødet har den spanske regering anfægtet, at Kommissionen også har henført foranstaltningen til transportsektoren, når der er tale om begunstigelse af virksomheder, der beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning, og som følge heraf ikke har anvendt de minimis-reglen. I modsætning til Kommissionens opfattelse kan dette anbringende ikke afvises som for sent fremsat. Den spanske regering har nemlig allerede anfægtet den tilsvarende konstatering i stævningen. Der er således ikke tale om et nyt anbringende, men derimod blot om en uddybende forklaring til det allerede fremsatte anbringende.

79. Hvad angår den præcise fastsættelse af, hvad der forstås ved transport for egen regning, skal jeg henvise til definitionen i bilag I, punkt 4, i Rådets første direktiv om fastsættelse af visse regler for den internationale transport (erhvervsmæssig godstransport ad landevej) [32], som affattet ved

30 — 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.

31 — Der er imidlertid visse betænkeligheder i forbindelse med de enkelte tilfælde. Den støtte, der ydes pr. køretøj, er ganske vist ikke særlig stor. Ifølge samarbejdsaftalen synes støtten pr. ansøger imidlertid ikke at være begrænset til et bestemt antal køretøjer. Teoretisk er det derfor muligt, at støtten i de enkelte tilfælde ville kunne overskride maksimumsgrænsen på 100 000 ECU i løbet af tre år. Det er endvidere tvivlsomt, hvorvidt samarbejdsaftalen udelukker akkumulering af støtte, hvilket kræves i meddelelsen om de minimis-støtte.

32 — JO 1962, 70, s. 2005.

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 [33] [34].

aa) Manglende anvendelse af de minimis-reglen (første led af det fjerde anbringende)

i) Rækkevidden af retningslinjerne

80. I meddelelsen om de minimis-støtte, som Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV af 1996 henviser til [35], har Kommissionen fastlagt en fortolkningsregel for artikel 87, stk. 1, EF. I forenklet form indebærer denne regel følgende: Støtte, der ikke overstiger et samlet beløb på 100 000 ECU inden for tre år, anses ikke for at have nogen mærkbar effekt på samhandelen og konkurrencesituationen mellem medlemsstaterne. Artikel 87, stk. 1, EF anses således for at være uanvendelig på al støtte, der ligger under denne beløbstærskel [36].

81. Domstolen har flere gange taget stilling til rækkevidden af retningslinjer i forbindelse med kontrol af statsstøtte og navnlig fastslået, at »Kommissionen kan pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sit skøn ved retsakter såsom retningslinjerne i den udstrækning, hvor disse retsakter indeholder vejledende regler om den praksis, som denne institution vil følge, og hvis ikke de indebærer en afvigelse fra traktatbestemmelserne« [37].

82. Det fremgår desuden af dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, at Kommissionen er bundet af de retningslinjer, som den udsteder [38]. Denne sag vedrørte ganske vist den såkaldte »støtteordning til sektoren for syntetiske fibre«,

33 — EFT L 95, s. 1.

34 — Den nævnte definition lyder således:
»4. Transport af gods med motorkøretøjer, 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 på kredit eller være lejet [...]
e) transporten må kun være en underordnet aktivitet i forhold til virksomhedens samlede aktiviteter.«

35 — Se henvisningerne i fodnote 28.

36 — Generaladvokat Léger henviser til, at der tilsyneladende er en vis modstrid mellem meddelelsen om de minimis-støtte og Domstolens praksis, der lægger til grund, at selv den mindste form for støtte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. nedenfor punkt 115 og 116). 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.

37 — Dommen af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 52. Jf. også dommen af 5.10.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 62.

38 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, Sml. I, s. 1125, præmis 34 og 36. Se også dom af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 42.

som med medlemsstaternes accept var blevet vedtaget som en passende foranstaltning på baggrund af artikel 88, stk. 1, EF[39]. Denne konstatering gælder tilsvarende for de retningslinjer, som Kommissionen har opstillet for de minimis-støtte[40].

83. Offentliggørelsen af de minimis-reglen tjener dels til at forenkle den administrative forvaltning, dels til at fremme gennemsigtigheden og retssikkerheden[41]. Navnlig tydeliggør Kommissionen over for medlemsstaterne, hvornår der ikke skal gives underretning til Kommissionen om en foranstaltning i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. Dette mål nås kun, hvis Kommissionen selv er bundet af denne regel. Det følger heraf, at det ligger uden for Kommissionens skøn at afgøre, om den vil eller ikke vil anvende reglen. Derimod skal Kommissionen overholde det i meddelelsen om de minimis-støtte definerede anvendelsesområde for disse retningslinjer.

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

84. Ifølge ordlyden af meddelelsen om de minimis-støtte finder denne bl.a. ikke anvendelse inden for transportsektoren. Kommissionen har fortolket begrebet »transportsektor« vidt. I henhold til denne fortolkning hører enhver transportydelse under transportsektoren, hvad enten ydelsen udføres af en transportvirksomhed mod betaling eller af en virksomhed, der driver erhverv inden for en anden branche, for egen regning.

85. Den spanske regering anlægger derimod tilsyneladende en mere snæver fortolkning, ifølge hvilken de minimis-reglen kun finder anvendelse på støtte til transportvirksomheder, dvs. på virksomheder, hvis hovederhverv består i levering af transportydelser for tredjemand.

86. Udelukkelsen af transportsektoren i meddelelsen om de minimis-støtte må fortolkes sammenholdt med bestemmelsens ånd og formål. Meddelelsen i sig selv giver imidlertid ikke noget svar herpå. Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV af 1992, som de minimis-reglen oprindelig var en del af, indeholdt blot den forklaring, at retningslinjerne ikke fandt anvendelse på områder, for hvilke der allerede fandtes særlige bestemmelser.

87. I den anfægtede beslutning og i sagen for Domstolen har Kommissionen begrundet udelukkelsen af transportsektoren med,

39 — Jf. retsmøderapporten i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 1127 ff.

40 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger i sagen Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i fodnote 36, punkt 50.

41 — Jf. dommen af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 52.

at selv en relativ beskeden støtte kan påvirke samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne som følge af det store antal af små virksomheder inden for denne sektor. Ifølge denne opfattelse tages der altså hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende på transportmarkedet.

88. Spørgsmålet er, hvilke tjenesteydelser dette transportmarked omfatter. Tjenesteydelser henhører under det samme marked, hvis de egner sig til at opfylde de samme behov, hvorimod tjenesteydelser med forskellige kendetegn kun udgør et marked, såfremt de i væsentlig grad kan substitueres med andre produkter eller tjenesteydelser [42].

89. Kommissionen har i 28. betragtning til den anfægtede beslutning anført, at bestemmelsen de facto retter sig mod transportvirksomheder, som udfører tjenesteydelser for egen regning og mod betaling. Den har ikke begrundet nærmere, i hvilket omfang disse to former for transportydelser kan substituere hinanden og således udgør en del af det samme marked.

90. Kommissionen erkender ganske vist i 29. betragtning til den anfægtede beslutning, at det ikke ville være økonomisk bæredygtigt at overlade transport, der udføres af virksomheder for egen regning med køretøjer med en totalvægt på 3,5 tons inden for det lokale eller regionale marked, til et transportfirma. I overensstemmelse hermed udgør foranstaltningerne til fordel for de i den anfægtede beslutnings artikel 1 nævnte støttemodtagere ikke statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.

91. Kommissionen har imidlertid ikke taget hensyn til, at det også kan være til fordel for virksomheder, der anvender større erhvervskøretøjer og udfører transportaktiviteter over længere distancer, at anvende egne køretøjer i stedet for at overdrage transportaktiviteter til tredjemand. Indehaveren af køretøjet kan f.eks. til enhver tid selv bestemme, hvornår han vil anvende sit køretøj og er ikke afhængig af, hvorvidt tredjemand står til rådighed med en tilsvarende ydelse. Hvad angår virksomheder, der beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning, er transport af varer og personer desuden ofte forbundet med levering af andre ydelser inden for virksomhedens hovederhverv, eksempelvis opstilling og montering af de transporterede varer. At overdrage en sådan transport af varer til tredjemand forekommer i denne sammenhæng såvel som i andre end de af Kommissionen anerkendte tilfælde at være formålsløs.

92. SMV, der allerede beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning med egne køretøjer, har under hensyntagen til

42 — Jf. Domstolens faste praksis i forbindelse med artikel 82 EF: dom af 26.11.1998, sag C-7/97, Bronner, Sml. I, s. 7791, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

sit eget specifikke behov én gang for alle truffet en principiel beslutning om denne organisationsform og investeret i et køretøj. Virksomheden vil herefter bestræbe sig på at anvende dette køretøj, således at investeringen og de løbende omkostninger forrentes. At overdrage transporten til tredjemand ville kun komme i betragtning, hvis virksomhedens forudsætninger ændres på en sådan måde, at det for virksomheden er fordelagtigt at ændre den trufne beslutning om at anvende egne køretøjer. Et støttebeløb af en så ubetydelig størrelse som det, der i henhold til samarbejdsaftalen ydes i forbindelse med køb af et nyt erhvervskøretøj, vil næppe kunne påvirke denne beslutning i nævneværdig grad.

93. Kommissionen har overset, at det i det enkelte tilfælde under alle omstændigheder er på lang sigt, at en virksomhed planlægger en tilsvarende reorganisering af transportydelserne. Den har med urette lagt til grund, at disse to former for levering af transportydelser kan substituere hinanden på en sådan måde, at det må antages, at der er tale om et aktuelt konkurrenceforhold og dermed et fælles marked.

94. Endelig taler bestemmelserne i den afledte ret om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet for, at transportydelser, udført for egen regning, skal behandles separat, idet disse bestemmelser ligeledes sondrer mellem erhvervsmæssige transportydelser mod betaling og transportydelser, udført for egen regning. Sidstnævnte er fritaget for enhver ordning med fællesskabstilladelse og andre former for transporttilladelser, hvilket ellers er en forudsætning for at få adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet [43].

95. Hvis man fortolker de minimis-reglen i forhold til det tilsigtede mål, burde det kun være i forbindelse med støtte til transportvirksomheder, der udfører erhvervstransportydelser for tredjemand, at reglen ikke fandt anvendelse. Disse virksomheder er de eneste, der opererer på markedet for transportydelser, som er kendetegnet ved et stort antal virksomheder, hvor selv en beskeden støtte ville kunne medføre konkurrencefordrejning.

96. Andre virksomheder, der beskæftiger sig med transportaktiviteter — for egen regning vel at mærke — skal ikke betragtes som aktører på transportmarkedet, men derimod underkastes de bestemmelser, der gælder for den pågældende branche, inden for hvilken virksomheden har sit hovederhverv. Hvis disse virksomheder ikke tilhører en anden sektor, for hvilken der gælder særlige bestemmelser, og hvis de øvrige de minimis-bestemmelser i øvrigt er opfyldt, udgør denne støtte, som ydes til disse virksomheder i henhold til samarbejdsaftalen, ikke statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.

43 — Jf. bilag I, punkt 4, i Rådets første direktiv af 23.7.1962, som affattet ved forordning nr. 881/92. Titler og henvisninger er allerede nævnt i punkt 79 samt fodnote 32 og 33.

iii) Foreløbig konklusion

97. Kommissionens fejlagtige anvendelse af de minimis-reglen fører til fuldstændig annullation af den anfægtede beslutning.

98. Det ville ikke være muligt for Domstolen blot at annullere den del af beslutningen, der vedrører støtte til virksomheder, der beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning. En delvis annullation af beslutningen ville indebære, at Domstolen ville foregribe en ny korrekt markedsafgrænsning og således erstatte Kommissionens skøn med sit eget. Det er op til Kommissionen at foretage en revurdering af foranstaltningen i forbindelse med en korrekt anvendelse af de minimis-reglen. I den sammenhæng skal det prøves, om støtten til fysiske eller juridiske personer, der ikke har transport som erhverv, er i overensstemmelse med de minimis-reglen, herunder navnlig om tærsklen er overholdt og kumulation med anden støtte er udelukket.

99. For at sikre en omfattende prøvelse af alle anbringender og delanbringender, såfremt Domstolen ikke deler min opfattelse, skal jeg subsidiært fortsætte min gennemgang.

bb) Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen i strid med artikel 87, stk. 1, EF (andet led af det fjerde anbringende)

100. Såfremt Domstolen kommer til det resultat, at Kommissionen med rette har anset de minimis-reglen for uanvendelig, må det undersøges, hvorvidt Kommissionens konstatering af, at støtte i henhold til samarbejdsaftalen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, er behæftet med åbenbart urigtige skøn.

101. For at kunne undersøge foranstaltningens indflydelse på konkurrencen er det nødvendigt først at foretage en afgrænsning af det marked, som støtten berører.

i) Definition af det relevante marked

102. Kommissionen har i den anfægtede beslutning sidestillet transportydelser mod betaling med transportydelser for egen regning uden forudgående at have foretaget en detaljeret afgrænsning af det relevante marked.

103. De i forbindelse med definition af begrebet »transportsektor« i meddelelsen om de minimis-støtte anførte argumenter gælder tilsvarende for afgrænsningen af markedet med henblik på anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF. Transportydelser, som udføres af virksomheder med egne køretøjer, kan ikke uden videres erstattes af eksterne transportydelser. Derfor udgør disse to former for transportydelser ikke et enkelt marked.

104. Kommissionen har navnlig ikke gjort rede for, hvorfor transportydelser, der hidtil er blevet udført med egne køretøjer som en tillægsydelse i forbindelse med et andet hovederhverv rent faktisk kan erstattes af transportydelser, udført af tredjemand. Den kendsgerning, at den tilsvarende gruppe af støttemodtagere i henhold til samarbejdsaftalen hidtil har anvendt egne køretøjer til dette formål, taler netop imod, at disse ydelser kan erstatte hinanden.

105. Den anfægtede beslutning bør også annulleres som følge af den fejlagtige afgrænsning af det relevante marked.

ii) Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

106. Betragter man udelukkende markedet for transportydelser udført mod betaling af virksomheder, der har transport som erhverv, kan de konklusioner, som Kommissionen har foretaget i den anfægtede beslutning med hensyn til konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne ikke anfægtes.

107. Som Kommissionen med rette har anført i 25. betragtning til den anfægtede beslutning, er markedet for international transport og cabotagekørsel i mellemtiden blevet liberaliseret, således at spanske virksomheder nu konkurrerer med virksomheder fra andre medlemsstater.

108. Samarbejdsaftalen indebærer en fordel for de SMV inden for transportsektoren, som er hjemmehørende i Spanien, i forhold til store virksomheder og virksomheder med sæde i andre medlemsstater, som i praksis kun teoretisk har mulighed for at gøre krav på støtten på samme vilkår som spanske virksomheder. Til forskel fra disse virksomheder råder virksomheder fra andre medlemsstater i reglen ikke over erhvervskøretøjer, der er tilladt i Spanien, og som kan tages ud af drift og erstattes af nye støtteberettigede køretøjer.

109. Den spanske regering har under det tredje anbringende ganske vist anført, at samarbejdsaftalen ikke forskelsbehandler virksomheder fra andre medlemsstater. Eftersom det pågældende køretøj, som er taget ud af drift, ikke skal være ejet af støttemodtageren, er det muligt at indgå en aftale med ejeren af et i Spanien tilladt køretøj om at tage det pågældende køretøj ud af drift. Desuden ville det ligeledes være muligt at indføre et køretøj til Spanien og efterfølgende indregistrere det dér, hvorefter det tages ud af drift. Denne af Kongeriget Spanien nævnte fremgangsmåde, hvorpå virksomheder fra andre medlemsstater kan opfylde betingelserne for at modtage støtte, er imidlertid forbundet med ekstra omkostninger, der ikke står i forhold til støttebeløbets størrelse. Som følge heraf udgør samarbejdsaftalen — i det mindste indirekte — en ulempe for virksomheder fra andre medlemsstater.

110. Selv om støtten i kraft af det økonomiske tilskud fremmer en anskaffelse, skal støtten anses for at være driftsstøtte. Da støtten har til formål at fremme anskaffelsen af et nyt erhvervskøretøj til erstatning for et mindst ti år gammelt erhvervskøretøj, fritages støttemodtagerne for at afholde omkostninger, som de sædvanligvis skulle have afholdt i forbindelse med deres erhvervsvirksomhed. Anskaffelsen er ikke forbundet med en virksomhedsomlægning eller virksomhedsekspansion, der stiller ekstraordinært store krav til virksomhedens finansielle behov. I henhold til fast retspraksis anses driftsstøtte for at være konkurrencefordrejende, idet den forbedrer såvel den finansielle situation som handlingsmulighederne for de begunstigede virksomheder i forhold til ikke-begunstigede virksomheder [44].

111. »Når støtte, som ydes af en stat eller ved hjælp af statsmidler, styrker 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« [45].

112. Den spanske regering mener, at de minimis-reglen finder anvendelse på transportsektoren, også selv om denne sektor ikke er omfattet af Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV.

113. I denne forbindelse skal jeg først konstatere, at det ikke kun er Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV af 1992 og 1996, der udelukker transportsektoren fra sit anvendelsesområde. Også meddelelsen om de minimis-støtte, som Fællesskabets retningslinjer for støtte til SMV af 1996 henviser til, finder i henhold til sin klare ordlyd ikke anvendelse.

44 — Jf. dommen af 5.10.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 89 og 90, samt Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48, stadfæstet ved Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 20 ff.

45 — Jf. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11, og dommen af 19.9.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 22, præmis 33.

114. Den spanske regerings argumentation synes dog at tage udgangspunkt i den antagelse, at de minimis-reglen udgør et almindeligt princip i fællesskabsretten på statsstøtte området, og som følge heraf finder anvendelse uafhængigt af tilsvarende meddelelser fra Kommissionen.

115. Domstolen deler ikke denne opfattelse i sin dom af 19. september 2000, Tyskland mod Kommissionen, men henviser derimod til sin praksis, ifølge hvilken den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, [...] ikke på forhånd [udelukker], at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket [46]. Endvidere har Domstolen konstateret, at selv en relativt beskeden støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, når der i vedkommende sektor hersker skarp konkurrence [47].

116. Domstolens forsigtige formuleringer (en påvirkning er *ikke udelukket*. Selv en beskeden støtte *kan* påvirke samhandelen) tyder imidlertid på, at ikke enhver støtte, hvor beskeden den end er, nødvendigvis påvirker samhandelen og dermed er omfattet af forbuddet i artikel 87, stk. 1, EF. Hvis dette var korrekt, ville meddelelsen om de minimis-støtte være i strid med traktaten. I meddelelsen om de minimis-støtte begrundes ikke-anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF netop med, at beskeden støtte ikke påvirker konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne mærkbart.

117. Hvad angår de særlige forhold, der er kendetegnende for transportmarkedet, der — som Kommissionen har anført uden at blive modsagt af den spanske regering — er præget af splittelse og overkapacitet, er Kommissionens opfattelse, hvorefter den i henhold til samarbejdsaftalen planlagte støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. På et marked, hvor der hersker hård konkurrence, kan selv en støtte, der ligger under tærsklen i meddelelsen om de minimis-støtte, medføre, at støttemodtageren opnår en mærkbar fordel i forhold til konkurrenterne i de øvrige medlemsstater. Dette gælder imidlertid som nævnt kun for transportydelser, der ydes af virksomheder, der har transport som erhverv.

3) Konklusion

118. Da Kommissionen imidlertid med urette ikke har anvendt de minimis-reglen på virksomheder, der udelukkende beskæftiger sig med transportaktiviteter for egen regning, bør det fjerde anbringende tages til følge. Den fejlagtige markedsafgrænsning ville også i henhold til en eventuel subsidiær prøvelse af den manglende anvendelse af de minimis-reglen føre til annullation af den anfægtede beslutning.

46 — Nævnt i fodnote 22, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes dommen af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 86.

47 — 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.

E — *Det femte anbringende: Tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF (støttens foreneleighed med hensyn til fremme af udviklingen i visse erhvervsgrene)*

1) Parternes argumenter

a) Kongeriget Spanien

119. Den spanske regering mener, at Kommissionen med urette ved sin prøvelse af, om der foreligger en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte, udelukkende har støttet sig på Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse [48]. Sådanne retningslinjer er udelukkende vejledende og udgør ikke en begrænsning i Kommissionens beføjelse til direkte at anvende artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

120. Regeringen mener, at samarbejdsaftalen medfører en hurtigere fornyelse af vognparken og dermed en reducering af emissionen samt en øget trafiksikkerhed, uden at dette indebærer en udvidelse af den eksisterende transportkapacitet. Da støtten tillige ikke udgør driftsstøtte, men derimod kan kvalificeres som investeringsstøtte, burde den være godkendt efter artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

121. Det fremgår af fast retspraksis og Kommissionens praksis, at selv driftsstøtte ikke altid er ulovlig. Kommissionen har imidlertid ikke undersøgt, hvorvidt der her er tale om driftsstøtte, der kunne godkendes. Kommissionen har desuden kun vurderet foranstaltningen ud fra miljøbeskyttelsesaspekter, og ikke ud fra aspektet om øget trafiksikkerhed.

b) Kommissionen

122. Kommissionen har understreget, at den er bundet af sine egne retningslinjer. Da foranstaltningen ikke medfører udvidelse af de eksisterende miljøbeskyttelsesnormer og ikke kun udgør et tilskud til de meromkostninger, der er forbundet med miljøbeskyttelse, opfylder foranstaltningen ikke betingelserne for at udgøre en undtagelse fra Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det samme gælder for de positive indvirkninger på trafiksikkerheden.

123. Kommissionen forklarer endvidere, at det udelukkende er tilladt at yde statsstøtte, såfremt virkningen af den pågældende

48 — EFT 1994 C 72, s. 3.

statsstøtte ikke under alle omstændigheder ville være indtruffet i forbindelse med en virksomheds normale markedsadfærd. De begunstigede virksomheder i denne sag fritages imidlertid blot for at afholde omkostninger, som de under alle omstændigheder havde måttet afholde i forbindelse med udskiftning af forældede køretøjer. Da der således er tale om driftsstøtte, og der ikke er sammenhæng mellem støtten og merværdien for miljøet, kan foranstaltningen ikke undtages fra forbuddet i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

2) Stillingtagen

124. I henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF kan der ydes »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. En støtteordning kan således anvendes som et led i forfølgelsen af bestemte formål i overensstemmelse med Fællesskabets politik — f.eks. til fremme af miljøbeskyttelse og trafiksikkerhed.

125. I forbindelse med anvendelsen af disse undtagelsesbestemmelser råder Kommissionen — bl.a. hvad angår de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan — over et vidt skøn, hvis udøvelse kun i begrænset omfang er underlagt Domstolens kontrol [49]. Kommissionens argumentation skal imidlertid være sammenhængende [50] og ikke indeholde et åbenbart urigtigt skøn eller være behæftet med magtfordrejning [51].

126. Som allerede nævnt ovenfor kan Kommissionen pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sit skøn, i det omfang retningslinjerne er forenelige med fællesskabsretten [52]. Denne mulighed har Kommissionen gjort brug af i forbindelse med vedtagelsen af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

127. Kommissionen har vurderet, at samarbejdsaftalen udgør en foranstaltning, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Den har imidlertid afvist at undtage foranstaltningen fra Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det må derfor undersøges, om Kommissionens vurdering af samarbejdsaftalen er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

49 — Maribel-dommen, nævnt i fodnote 10, præmis 55, og dommen af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 47, præmis 34.

50 — Jf. dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 51.

51 — Jf. dommen af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 46, af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 34, og dommen af 5.10.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 26.

52 — Jf. ovenfor, punkt 81.

128. At Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF har overholdt Fællesskabets rammebestemmelser og ikke har bevilget undtagelse herfra, er retligt uangribeligt. Retningslinjer har netop til formål at skabe ensartede kriterier for udøvelsen af det skøn, som Kommissionen råder over. Kun således er det muligt at sikre, at alle støttemodtagere behandles lige, og at beslutninger er gennemsigtige og forudsigelige.

129. Kommissionen har ligeledes anvendt de i Fællesskabets rammebestemmelser fastsatte kriterier korrekt, idet den har lagt vægt på, at støtten ikke er begrænset til et tilskud til de meromkostninger, der er forbundet med miljøbeskyttelse og heller ikke til en udvidelse af de eksisterende lovbestemte miljøbeskyttelsesnormer, således som det er fastsat i punkt 3.2.3. A) og B), i Fællesskabets rammebestemmelser. Jeg skal herved dog bemærke, at disse bestemmelser skal underlægges en streng fortolkning, når der er tale om at konkretisere en undtagelse fra det almindelige princip i artikel 87, stk. 1, EF om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet [53].

130. Samarbejdsaftalen giver ganske vist et finansielt incitament til at udskifte mindst ti år gamle køretøjer med nye køretøjer. Selv om det ville have været nødvendigt at udskifte sådanne ældre køretøjer inden for en overskuelig fremtid, er der en vis sandsynlighed for, at i det mindste en del af virksomhederne netop ville benytte sig af støtten til at skrotte et køretøj på et tidligere tidspunkt end ellers. Dette er også i overensstemmelse med den erfaring, at nye køretøjer i udviklingsmæssig henseende er udstyret med bedre egenskaber, hvad angår sikkerhed, brændstofforbrug og skadelige udstødningsgasser end de mindst ti år gamle køretøjer, der tages ud af drift. Derfor kan det ikke fuldstændig afvises, at foranstaltningen har en positiv indvirkning på miljøet og trafiksikkerheden.

131. Den kendsgerning, at en støtte har sådanne positive virkninger, er imidlertid ikke tilstrækkelig begrundelse for at udgøre en undtagelse. Proportionalitetsprincippet kræver desuden, at støtten ikke er højere end, hvad der kræves i forbindelse med opfyldelsen af formål, der tjener til beskyttelse af miljøet. Kun da er et indgreb i konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne berettiget. Støttens størrelse var i denne sag imidlertid kun fastsat efter købsprisen uden hensyntagen til de miljøbetingede meromkostninger, der er forbundet med anskaffelsen af et nyt erhvervskøretøj, eller andre særlige omkostninger, der er forbundet med en udvidelse af de eksisterende miljønormer. Kommissionen har således med rette afvist at anse støtten for en undtagelsesforanstaltning.

53 — Jf. vedrørende undtagelsesbestemmelserne i artikel 87, stk. 2, litra c), EF: dommen af 19.9.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 22, præmis 49.

132. Det er ikke korrekt, at Kommissionen kun har taget hensyn til miljøpolitiske aspekter og ikke også indvirkningen på trafiksikkerheden. Tværtimod vedrører Kommissionens argumenter i den anfægtede beslutning udtrykkeligt begge områder. Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse finder imidlertid ikke anvendelse, når støtten tjener til at forbedre trafiksikkerheden. Alligevel har Kommissionen ikke anlagt et urigtigt skøn, når den lægger de samme kriterier til grund i denne henseende som de kriterier, der er fastsat i Fællesskabets rammebestemmelser, idet disse, når alt kommer til alt, er udtryk for proportionalitetsprincippet.

133. Ifølge fast retspraksis skal støtten betragtes som driftsstøtte, da den fremmer erstatningsinvesteringer, som alligevel ville have været nødvendige [54], også selv om de pågældende investeringer som følge af støtten foretages på et tidligere tidspunkt end ellers. Domstolen har fastslået, at driftsstøtte i princippet ikke kan tillades på grundlag af den undtagelse, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, litra c), EF [55]. Kommissionen har i overensstemmelse hermed med rette fastslået, at støtten er i strid med Fællesskabets interesser.

134. Ganske vist kan også driftsstøtte tillades under visse omstændigheder, hvilket også fremgår af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse [56]. Den støtte, der ydes i henhold til samarbejdsaftalen er klart ikke sammenlignelig med de tilfælde, hvor Kommissionen på grundlag af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse undtagelsesvis har anset driftsstøtte for at være lovlig. Den spanske regering har heller ikke fremlagt yderligere omstændigheder, der taler for, at støtten i dette tilfælde burde være godkendt som en undtagelse fra bestemmelserne om driftsstøtte. Da de af Kongeriget Spanien anførte argumenter om støttens positive indvirkning på miljøet og trafiksikkerheden i sig selv ikke er tilstrækkelige til, at støtten kan godkendes som investeringsstøtte i sin aktuelle udformning, kan den dog heller ikke godkendes som driftsstøtte, navnlig på grund af dens negative indvirkning på konkurrencen.

135. Til forskel fra den ordning, som indeholdtes i beslutning 98/693, er det i henhold til samarbejdsaftalen ikke muligt at erstatte de køretøjer, der tages ud af drift, med køretøjer, der har en øget kapacitet. Selv om støtten ikke fører til en udvidelse af den samlede eksisterende kapacitet, men blot opretholder status quo, kan den på et marked, der er præget af overkapacitet, være i strid med Fællesska-

54 — Jf. den i fodnote 44 nævnte retspraksis.

55 — 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, den såkaldte »Boussac Saint Frères«-dom, Sml. I, s. 307, præmis 50, og navnlig dommen af 5.10.2000, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 30, præmis 89 og 90.

56 — Der hersker en vis tvivl om, hvorvidt Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse er forenelige med artikel 87, stk. 3, litra c), EF og Domstolens fortolkning af denne bestemmelse med hensyn til driftsstøtte. Det er imidlertid ufornødent at undersøge dette nærmere i denne forbindelse, da betingelserne for at tillade støtten på grundlag af undtagelsen i denne bestemmelse under alle omstændigheder ikke er opfyldt.

bets interesser, hvilket Kommissionen med rette har anført. Dette ville nemlig medføre en opretholdelse af de uønskede konkurrenceforhold.

136. Da Kommissionens ved sin afvisning af at godkende støtten som en undtagelse efter artikel 87, stk. 3, litra c), EF således ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, og afvisningen heller ikke er behæftet med magtfordrejning, bør det femte anbringende forkastes.

V — Sagens omkostninger

137. 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 den pålægges at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

138. Da det fjerde anbringende tages til følge, og da Domstolen ikke kan foretage en afgrænsning af de markeder, der omfatter transport udført af virksomheder, der har transport som erhverv, og af virksomheder, der ikke har transport som erhverv, annulleres den anfægtede beslutning i sin helhed.

139. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kommissionens beslutning 2001/605/EF af 26. juli 2000 om Spaniens støtteordning for anskaffelse af erhvervskøretøjer i henhold til samarbejdsaftalen af 26. februar 1997 mellem Industri- og Energiministeriet og Instituto de Crédito Oficial annulleres.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.«