II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 1 juli 1998

betreffende de Spaanse steunregeling „Plan Renove Industrial" (augustus 1994-december 1996) voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 2048)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/693/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1],

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op 9 februari 1995 verzond de Commissie een verzoek om inlichtingen, op 4 april 1995 gevolgd door een rappel, over een zaak waarvan de Commissie het bestaan uit de pers had vernomen. Het betreft een steunregeling voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen, het „Plan Renove Industrial", ten gunste van natuurlijke personen, KMO's, regionale of lokale overheden en plaatselijke openbare diensten, waarbij kredieten voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen worden verleend en die tot doel heeft het bedrijfsvoertuigenpark in Spanje te vernieuwen. Het directoraat-generaal Vervoer ontving eerst op 7 april 1995 het van 6 maart 1995 daterende antwoord van Spanje. Een nieuw verzoek om inlichtingen van 6 juli 1995 werd door Spanje op 26 juli 1995 beantwoord. Tenslotte vroeg de Commissie op 20 februari 1996 aanvullende inlichtingen, die bij brief van 14 maart 1996, geregistreerd op 18 maart 1996, zijn ontvangen.

De regeling is gebaseerd op een overeenkomst tussen het ICO („Instituto de Crédito Official") en het ministerie van Industrie en Energie van 27 september 1994. Het ICO kreeg daarbij tot taak met financiële instellingen bemiddelingscontracten te sluiten, waardoor deze de regeling kunnen uitvoeren en daarvoor later door het ICO worden vergoed.

De steun bestaat uit een rentesubsidie van maximaal vijf procentpunten van de kredieten die voor de aankoop of de huurkoop van bedrijfsvoertuigen zijn verleend. Deze kredieten kunnen tot 70 % van de totale waarde van het nieuwe motorvoertuig (exclusief BTW) dekken en hebben een looptijd van vier jaar, zonder aflossingsvrije periode, terwijl de waarborgen een zaak zijn die de begunstigde en de financiële instelling onderling regelen.

Het beginbudget bedroeg ongeveer 9 000 miljoen ESP (53,8 miljoen ECU) [2], gezien het feit dat voor het ICO een kredietlijn van 100 000 miljoen ESP (598,1 miljoen ECU) was geopend en de maximale subsidie 93 196 ESP (557 ECU) per geleend miljoen (5 981 ECU) bedroeg (geactualiseerde waarde van een rentesubsidie van vijf

[1] PB C 266 van 13. 9. 1996, blz. 10.

[2] Wisselkoers op 11 mei 1998: 1 ECU = 167,182 ESP.

procentpunt voor een lening van 1 miljoen ESP gedurende vier jaar). Uitgaande van deze limiet kan men ook berekenen dat de maximale subsidie overeenkomt met ongeveer 6,5 % van de totale prijs van een voertuig (9,3 % van 70 %) exclusief BTW.

De subsidie is bestemd voor de aanschaf van vijf categorieën voertuigen: (A) opleggers en vrachtwagens van meer dan 30 ton, (B) bedrijfsvoertuigen van 12 tot 30 ton, (C) bedrijfsvoertuigen van 3,5 tot 12 ton, (D) van personenwagens afgeleide auto's, bestelwagens en bedrijfswagens tot 3,5 ton en (E) bussen en touringcars. Ongeveer 60 % van de gesubsidieerde voertuigen behoort tot de categorieën B, C en D, terwijl 30 % tot categorie A en 10 % tot categorie E behoort.

Oorspronkelijk gold de regeling voor de periode augustus 1994 - december 1995, maar zij werd verlengd tot eind 1996, aangezien eind 1995 slechts 33 % van de beschikbare kredietlijn was besteed. Ondertussen heeft Spanje bij brief van 26 februari 1997 de Commissie officieel van een nieuw „Plan Renove" dat voor het gehele jaar 1997 van toepassing zou zijn, in kennis gesteld.

Een essentiële voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie is gelegen in de verplichting een motorvoertuig met gelijkwaardige capaciteit dat sinds meer dan tien jaar geregistreerd is (zeven jaar voor trekkende motorvoertuigen), definitief uit het verkeer te nemen. Het bewijs hiervan wordt afgegeven door het directoraat-generaal Verkeer („Dirección General de Tráfico"), hetgeen impliceert dat het betrokken voertuig in Spanje was geregistreerd. De overeenstemming tussen het gekochte en het uit het verkeer genomen voertuig blijkt uit de onderstaande tabel:

Type gekocht voertuig	Type voertuig dat uit het verkeer wordt genomen
A: Opleggers en vrachtwagens van meer dan 30 ton	A of B
B: Bedrijfsvoertuigen van 12 tot 30 ton	A, B of C
C: Bedrijfsvoertuigen van 3,5 tot 12 ton	A, B, C of D
D: Van personenwagens afgeleide auto's, bestel- en bedrijfswagens tot 3,5 ton	A, B, C of D
E: Bussen en touringcars	E

II

De toegang tot de internationale markt voor het goederenvervoer over de weg werd in 1969 voor communautaire concurrentie opengesteld met de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 1018/68 van de Raad van 19 juli 1968 houdende de vorming van een communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen lidstaten ([3]), hoewel reeds bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten bestonden. Voor de toegang tot het internationale vervoer golden communautaire contingenten tot de vaststelling van Verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten ([4]) gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden. Sinds 1 januari 1993 staat de markt bijgevolg volledig open voor concurrentie, aangezien Verordening (EEG) nr. 881/92 met ingang van die datum alle kwantitatieve beperkingen voor het internationale vervoer over de weg heeft afgeschaft.

Cabotage van goederenvervoer over de weg werd voor communautaire concurrentie opengesteld op 1 juli 1990, datum van inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een lidstaat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlandse goederenvervoer over de weg worden toegelaten ([5]). Bij deze verordening werden cabotagecontingenten ingevoerd.

Deze verordening werd vervangen door Verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlandse goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn ([6]), gewijzigd bij de thans geldende Verordening (EG) nr. 3315/94 ([7]), waarbij het cabotagevervoer per 1 juli 1998 volledig is geliberaliseerd na een overgangsperiode, waarin sedert 1 januari 1995 het aanvankelijke aantal communautaire vergunningen (30 000) jaarlijks met 30 % werd verhoogd.

De toegang tot de internationale markt voor het personenvervoer werd geliberaliseerd bij Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen ([8]), gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 11/98 ([9]). Deze verordening, die per 1 juni 1992 in werking is getreden, stelt voor elk type personenvervoerdienst de eisen voor toegang tot de markt vast. Verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn ([10]), gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, voert cabotagerechten in. Krachtens deze verordening is het cabotagevervoer van personen over de weg, met uitzondering van de geregelde diensten, sedert 30 augustus 1992 geliberaliseerd.

([3]) PB L 175 van 23. 7. 1968, blz. 13.
([4]) PB L 95 van 9. 4. 1992, blz. 1.
([5]) PB L 390 van 30. 12. 1989, blz. 3.
([6]) PB L 279 van 12. 11. 1993, blz. 1.
([7]) PB L 350 van 31. 12. 1994, blz. 9.
([8]) PB L 74 van 20. 3. 1992, blz. 1.
([9]) PB L 4 van 8. 1. 1998, blz. 1.
([10]) PB L 251 van 29. 8. 1992, blz. 1.

III

Bij brief van 26 juni 1996 stelde de Commissie Spanje in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden met het verzoek zijn opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure in te dienen. Voorts stelde de Commissie de overige lidstaten en en andere belanghebbenden daarvan in kennis door haar brief in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekend te maken ([11]). In dat besluit verklaarde de Commissie dat zij de steunmaatregel als onwettig beschouwde en aan de verenigbaarheid van die steunmaatregel met de bepalingen van het Verdrag twijfelde.

Na de inleiding van de procedure formuleerde Spanje zijn opmerkingen in een brief van 26 juli 1996, die bij de Commissie werd geregistreerd op 1 augustus 1996. Na een verzoek om aanvullende inlichtingen van 19 december 1996 verstrekte Spanje tijdens een bilaterale vergadering, die op 14 januari 1997 is gehouden, en bij brief van 12 februari 1997 verdere toelichtingen. De bekendmaking in het Publicatieblad leverde geen opmerkingen van andere belanghebbenden op.

Met betrekking tot de begunstigden van de steunmaatregel merkte Spanje in zijn brief van 12 februari 1997 op dat een groot gedeelte daarvan behoort tot de categorie „regionale of lokale overheden en plaatselijke openbare diensten". Het betreft ondernemingen die op grond van een speciale concessie openbare diensten verlenen, zoals het openbaar vervoer in steden, de brandweer en de vuilnisophaaldienst. Daaronder vallen bijvoorbeeld ondernemingen voor lokaal openbaar vervoer zoals „Transports de Barcelona", „Empresa Municipal de Transportes de Gijón", „Tranvías de Cádiz SA" en „Empresa Municipal de Transportes de Madrid".

Voor het overige zijn de begunstigden natuurlijke personen of KMO's die onder de definitie van de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen ([12]) en de aanbeveling van de Commissie van 3 april 1996 betreffende de definitie van de kleine en middelgrote ondernemingen ([13]) vallen en die voor rekening van derden of ook voor eigen rekening vervoerdiensten verzorgen. Voor het merendeel zijn het zeer kleine ondernemingen met één vrachtauto of autobus, die goederen en reizigers over de weg vervoeren. Deze bijzonderheden werden in de brief van 12 februari 1997 verstrekt. Aangezien het evenwel, bij gebrek aan gecomputeriseerde verwerking van de in het kader van het „Plan Renove" verleende steun, moeilijk is zich van de 12 591 begunstigden van deze steunmaatregel een nauwkeurig beeld te vormen, verkreeg Spanje deze informatie uit een analyse van een steekproef betreffende 46 % van de voertuigen van categorie A en 67,1 % van categorie E, die gezien hun grootte het meest in aanmerking komen om aan het intracommunautaire handelsverkeer deel te nemen. Op grond hiervan meldde Spanje dat 80,8 % van de begunstigden van de steunmaatregel zeer kleine ondernemingen zijn die over één enkele vergunning voor wegvervoer beschikken, 16,2 % ondernemingen die twee tot vijf vergunningen hebben, 2,4 % ondernemingen die zes tot 20 vergunningen hebben en slechts ongeveer 0,1 % van de begunstigde ondernemingen groot genoeg is om meer dan 20 vergunningen te hebben.

In de opmerkingen op de instelling van de procedure betoogde Spanje voorts dat gezien de vertraging bij het onderzoek van de steunregeling en de tijd die tussen de verzoeken om inlichtingen van de Commissie is verstreken, redelijkerwijze ervan kon worden uitgegaan dat er van steunmaatregelen geen sprake was of dat deze met het Verdrag verenigbaar waren. In dit verband beriep Spanje zich op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met name de arresten van 20 maart 1984 in zaak C-84/82 (Duitsland/Commissie) ([14]) en van 21 maart 1991 in zaak C-303/88 (Italië/Commissie) ([15]).

Op de vergadering van 14 januari 1997 deelde Spanje de Commissie mee dat de regeling eind 1996 de volgende resultaten had opgeleverd: 12 591 uitgevoerde transacties, 14 295 gesubsidieerde voertuigen en een besteed bedrag van 7 976 miljoen ESP (47,7 miljoen ECU).

In de brief van 12 februari 1997 betoogt Spanje dat, wat de subsidies voor voertuigen van de categorieën B, C en D betreft, het risico van concurrentievervalsing gering is aangezien dergelijke voertuigen normalerwijze worden gebruikt voor activiteiten die niet voor internationale concurrentie zijn opengesteld, en dat bijgevolg het handelsverkeer tussen de lidstaten daardoor niet aanzienlijk kan worden beïnvloed.

Met betrekking tot de uit een oplegger bestaande vrachtwagencombinaties en vrachtwagens van meer dan 30 ton (A) en met betrekking tot de bussen en touringcars (E) wees Spanje in de bovengenoemde brief erop dat het gaat om voertuigen voor wegvervoer dat openstaat voor concurrentie. In 1995 werden slechts 4 288 voertuigen van categorie A gesubsidieerd, terwijl voor dit voertuigtype 167 353 vergunningen werden verleend; voor bussen en touringcars bedroegen deze cijfers in 1995 respectievelijk 1 459 en 28 012.

In zijn brief van 26 juli 1996 onderstreepte Spanje dat de invoering van het „Plan Renove" niet tot een capaciteitstoename in de sector heeft geleid, aangezien het onmogelijk is om het uit het verkeer genomen voertuig opnieuw in de handel te brengen en er een vrijwel volledige overeenstemming tussen het uit het verkeer genomen en het nieuwe voertuig bestaat. Spanje verklaarde op de vergadering van 14 januari 1997 voorts dat geen steun wordt verleend zolang geen document is overgelegd waaruit officieel blijkt dat het voertuig definitief uit het verkeer is genomen. Dat bewijs wordt gevormd door de vergunning voor het voertuig, zodat het onmogelijk opnieuw in het verkeer kan worden gebracht. Die

([11]) Zie voetnoot 1.
([12]) PB C 213 van 19. 8. 1992, blz. 2, en PB C 213 van 23. 7. 1996, blz. 4.
([13]) PB L 107 van 30. 4. 1996, blz. 4.
([14]) Jurispr. 1984, blz. 1451.
([15]) Jurispr. 1991, blz. I-1433.

uit het verkeer genomen voertuigen worden vervolgens gesloopt. Met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de capaciteit tussen de uit het verkeer genomen voertuigen en de vervangingsvoertuigen erkende Spanje evenwel in zijn brief van 26 juli 1996 dat in 15,7 % van de gevallen die capaciteit niet gelijkwaardig was. In 3,4 % van de gevallen was het vervangingsvoertuig namelijk van een lagere categorie, terwijl in 12,3 % van de gevallen (dat wil zeggen 1 758 voertuigen op een totaal van 14 295 gesubsidieerde voertuigen) het nieuwe voertuig van een hogere categorie was.

Bij het instellen van de procedure van artikel 93 waarschuwde de Commissie voor het gevaar van discriminatie, daar namelijk wordt geëist dat, om op de betrokken steun recht te hebben, het uit het verkeer nemen wordt bewezen door middel van een door het directoraat-generaal Verkeer („Dirección General de Tráfico") opgesteld document, waarin wordt verklaard dat het betrokken voertuig uit het verkeer is genomen, hetgeen impliceert dat het uit het verkeer genomen voertuig in Spanje moet zijn geregistreerd.

Spanje betoogde evenwel in zijn brief van 26 juli 1996 dat niet wordt geëist dat het uit het verkeer genomen voertuig eigendom van de begunstigde is, waardoor niet in Spanje gevestigde vervoerders voor de steun in aanmerking kunnen komen, mits zij een overeenkomst sluiten met een in Spanje gevestigde vervoerder die zich met het slopen van het oude voertuig belast, zodat de subsidie aan de buitenlandse vervoerder kan worden verleend. Hoewel het voertuig in Spanje geregistreerd moet blijven, kan een niet in dat land gevestigde vervoerder bijgevolg op indirecte wijze de steun ontvangen.

Volgens Spanje is de begunstigde overigens niet verplicht het nieuwe voertuig in Spanje te kopen, hij dient alleen de aankoop met inschakeling van één van de bij het „Plan Renove" betrokken instellingen te financieren. Een dergelijke voorwaarde kan dan ook geen discriminatieprobleem veroorzaken, aangezien het aantal meewerkende instellingen (niet alleen banken, maar ook internationale financieringsdiensten van merken zoals Scania of Iveco) zeer hoog is en deze instellingen in alle Europese landen en niet alleen in Spanje zijn gevestigd.

Spanje wees evenwel op het feit dat buitenlandse vervoerders nooit van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, omdat de voordelen van het „Plan Renove Industrial" geen voldoende prikkel vormen in vergelijking met de in andere lidstaten bestaande maatregelen in welke landen de rentevoeten meestal veel lager zijn dan in Spanje.

Bij het inleiden van de procedure van artikel 93 wees de Commissie erop dat, gezien de ruime beslissingsbevoegdheid van het ICO, het „Plan Renove" weinig doorzichtig was en tot discriminatie kon leiden. In zijn brief van 26 juli 1996 alsook op de vergadering van 14 januari 1997 verklaarde Spanje dat nooit gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om bij wijze van uitzondering leningen toe te staan die niet aan de vereiste voorwaarden voldoen, hoewel deze uitzondering tot doel heeft de voordelen van het plan ook te laten gelden voor een onderneming die aan alle voorwaarden voldoet om als KMO te worden beschouwd, maar die om uitzonderlijke redenen in de loop van een bepaalde periode wegens een minieme afwijking niet langer aan een van die voorwaarden voldoet.

Spanje bevestigde voorts dat het ICO over geen enkele speelruimte beschikte met betrekking tot de maximumwaarde van de toegestane subsidie, aangezien dat bedrag, 93 196 ESP (557 ECU), van tevoren in de overeenkomst was vastgelegd en dat de werkelijk op de leningen toegepaste rentevoet overeenstemt met die welke op de interbancaire markt van Madrid (MIBOR) wordt gehanteerd, en dus een commerciële en objectieve rentevoet is.

Spanje heeft herhaaldelijk aangevoerd dat het bedrag van de subsidie lager is dan het de minimis-cijfer dat is vastgesteld in de reeds genoemde kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen en in de mededeling van de Commissie betreffende de de minimis-steun ([16]) en dat de subsidie derhalve geen steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is.

Spanje betoogde eveneens dat de meeste potentiële subsidieaanvragers zich alleen met vervoersactiviteiten voor eigen rekening bezighouden en dat vervoer niet hun hoofdactiviteit is, zodat de kaderregeling inzake overheidssteun voor het MKB en de de minimis-regel van toepassing zouden moeten zijn op aankopen van deze ondernemingen die geen vervoersondernemingen zijn.

Bij het instellen van de procedure van artikel 93 wees de Commissie op de mogelijkheid dat de in het kader van het „Plan Renove" verleende steun wordt gecumuleerd met krachtens de besluiten van de Commissie van 6 april 1993 ([17]) en 7 februari 1996 ([18]) verleende steun, met inbegrip van de mogelijkheid aan fuserende of samenwerkende ondernemingen steun voor de aankoop van rollend materieel of voertuigen te verstrekken alsook leningen voor de vervanging van voertuigen te garanderen.

In hun brief van 12 februari 1997 bevestigden de Spaanse autoriteiten dat dergelijke cumulatie zich niet heeft voorgedaan in het geval van krachtens artikel 21, onder b), van het ministerieel besluit van 26 april 1993 toegekende steun voor fusie en samenwerking, aangezien die steun geen betrekking heeft op de aankoop van nieuwe voertuigen, maar op de aanschaf van transportmaterieel door ondernemingen die over beperkte vergunningen beschikken, in het kader van fusie- en samenwerkingsprocedures.

Artikel 28 van het ministerieel besluit voorziet in garanties voor leningen, leasing of handelskredieten, waaronder leningen voor de vervanging van voertuigen die meer dan acht jaar oud zijn. De Spaanse autoriteiten wezen erop dat, hoewel een bedrag van 9 055 miljoen ESP (54,2 miljoen ECU) voor deze steunmaatregel was uitgetrokken, slechts

([16]) PB C 68 van 6. 3. 1996, blz. 9.
([17]) PB C 128 van 8. 5. 1993, blz. 6.
([18]) PB C 70 van 8. 3. 1996, blz. 6.

149 miljoen ESP (891 000 ECU) aan leningen voor de vervanging van voertuigen werd besteed. Deze garanties werden verstrekt door middel van een tijdelijke bijdrage aan onderlinge waarborgmaatschappijen van maximaal 9 % van de waarde van het krediet, waardoor de betrokken ondernemingen leningen tegen gunstigere voorwaarden konden krijgen.

De Commissie verzocht eerst per faxbericht en vervolgens per brief van 19 november 1997 de Spaanse autoriteiten om nadere inlichtingen over de ondernemingen waarvan het verstrekken van vervoerdiensten niet de hoofdactiviteit vormt en die uitsluitend op lokale markten actief zijn, zonder het intracommunautaire handelsverkeer te beïnvloeden. De Spaanse autoriteiten antwoordden bij brieven van 27 november 1997 en 20 februari 1998, die op 3 december 1997, respectievelijk 23 februari 1998 door het secretariaat-generaal van de Commissie werden geregistreerd. Uit de verstrekte informatie blijkt dat er onder de kopers van voertuigen van categorie D enkele begunstigden zijn, die door de Spaanse autoriteiten kunnen worden geïdentificeerd, die met beperkte vergunningen werken.

IV

Volgens artikel 92 van het Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Uitgaande van deze omschrijving dienen drie basiselementen te worden onderzocht, namelijk het gebruik van overheidsmiddelen, de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer.

In het onderzochte geval is de Commissie van mening dat de steun voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen uit overheidsmiddelen wordt verleend, aangezien de subsidies afkomstig zijn uit de begroting van het Spaanse ministerie van Industrie en Energie.

De betrokken steun wordt verleend in de vorm van steun voor de aankoop van bedrijfsvoertuigen, hetgeen betekent dat de kopers voor dergelijke voertuigen een lagere prijs betalen.

Uit het oogpunt van die kopers is de maatregel bedoeld ten gunste van natuurlijke personen, KMO's, regionale of lokale overheden of plaatselijke openbare diensten. De subsidies leiden tot een verlaging van de normale kosten van hun bedrijfsactiviteit die hun concurrenten wel moeten dragen. De Commissie is van mening dat de steun de financiële positie en de prestatiemogelijkheden van ondernemingen die de steun ontvangen, verbetert, waardoor zij ten opzichte van hun concurrenten worden bevoordeeld.

De Commissie is van mening dat, wanneer de begunstigden openbare of particuliere instellingen zijn die op lokaal of regionaal niveau openbare diensten leveren die niet voor concurrentie met vervoerders uit andere lidstaten zijn opengesteld op basis van het Gemeenschapsrecht ([19]), het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De steun wordt verleend in het kader van de levering van een openbare dienst op grond van een concessieovereenkomst in een gereguleerde markt. Gezien het gebrek aan liberalisering is er geen concurrentie met vervoerders uit andere lidstaten en dus ook geen verband met internationale vervoerdiensten.

De Commissie is derhalve van mening dat de maatregelen van het „Plan Renove" ten gunste van lokale of regionale overheidsdiensten of lokale ondernemingen die op basis van een concessie plaatselijke openbare diensten verlenen, geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormen, aangezien door dergelijke instellingen of ondernemingen verleende diensten niet op het handelsverkeer tussen lidstaten van invloed zijn.

In de gevallen waarin steun wordt verleend aan natuurlijke personen of aan KMO's die uitsluitend op lokaal of regionaal niveau in andere sectoren dan het vervoer actief zijn, en wanneer enkel de aanschaf wordt gesubsidieerd van kleine bedrijfsvoertuigen (categorie D) die gewoonlijk voor zeer korte trajecten binnen dit gebied worden gebruikt, kan de steun eveneens worden geacht niet op het handelsverkeer tussen lidstaten van invloed te zijn. Aangenomen wordt dat dit soort bedrijfsactiviteiten uitsluitend gevolgen voor de respectieve lokale markten van de ondernemingen heeft. Het effect van deze diensten voor eigen rekening op de vervoermarkt is bovendien onbeduidend, omdat het geen economisch verantwoorde optie is een vervoeronderneming op basis van een contract met de dienstverlening te belasten. De Commissie is derhalve van mening dat de bedoelde steun geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt.

De overige begunstigden waarvoor het vervoer de hoofdactiviteit of alleen maar een ondergeschikte activiteit vormt, concurreren evenwel met vervoerondernemingen uit Spanje of uit andere lidstaten die niet voor de subsidies van het „Plan Renove" in aanmerking komen, aangezien de liberalisering in 1990 het wegvervoer, zowel het internationale als het cabotagevervoer, voor concurrentie met ondernemingen uit andere lidstaten openstelde.

([19]) Artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 251 van 29.8.1992, blz. 1) en Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 (PB L 169 van 29.6.1991, blz. 1).

De Commissie is van oordeel dat, hoewel er uit formeel oogpunt voor niet in Spanje gevestigde vervoerders geen enkel juridisch obstakel is om, zij het op indirecte wijze, op de subsidies van het „Plan Renove" aanspraak te maken, de regeling in de praktijk deze vervoerders enigszins discrimineert, aangezien zij een in Spanje geregistreerd voertuig moeten slopen en dus eventueel sloop-rechten van Spaanse ondernemingen moeten verwerven, terwijl deze laatste de subsidies rechtstreeks kunnen ontvangen zonder een beroep op tussenpersonen hoeven te doen.

Bijgevolg kan redelijkerwijs worden geconcludeerd dat het verlenen van steun voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen in het kader van het „Plan Renove" eveneens tot concurrentievervalsing leidt tussen in Spanje gevestigde vervoerders en vervoerders die in Spanje werken, maar in een andere lidstaat zijn gevestigd. De steunmaatregelen vervalsen echter vooral de concurrentie of dreigen deze te vervalsen omdat diegenen die in het kader van het „Plan Renove" steun ontvangen, zich in een bevoorrechte positie bevinden ten opzichte van concurrenten die niet voor de steunregeling in aanmerking komen.

De Commissie acht het aannemelijk dat dankzij het beheer van de leningen via het ICO er geen discriminatie tussen de begunstigden kan ontstaan.

Als een steunmaatregel de positie van ondernemingen in een bepaalde sector, die aan het intracommunautaire handelsverkeer deelneemt, versterkt, moet ervan worden uitgegaan dat dit handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed in de zin van artikel 92, lid l, van het Verdrag. Aangezien de met het „Plan Renove Industrial" beoogde steun de financiële positie van de betrokken ondernemingen versterkt en deze meer armslag verschaft ten opzichte van hun concurrenten en dit effect zich in het intracommunautaire handelsverkeer doet gevoelen, kan dit volgens de Commissie door het verlenen van dergelijke steun ongunstig worden beïnvloed.

V

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de steun die in het kader van het „Plan Renove" aan KMO's wordt verleend, steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt. Daarin is bepaald dat steunmaatregelen die de vermelde eigenschappen vertonen, in beginsel onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Artikel 77 en artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag geven een opsomming van de soorten steunmaatregelen die met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn of kunnen zijn.

Artikel 77 van het Verdrag, dat speciaal ten behoeve van de vervoersector is opgesteld, voorziet in afwijkingen voor steunmaatregelen van de staten met het oog op de coördinatie van het vervoer en de vergoeding voor openbare-dienstverrichtingen. Overeenkomstig dit artikel is krachtens Verordening (EEG) nr. 11/07/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren ([20]) laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 543/97 ([21]), de toekenning van steun voor de coördinatie van het vervoer toegestaan. De Commissie is evenwel van mening dat de Spaanse steunregeling voor geen van de in de verordening bedoelde uitzonderingen in aanmerking kan komen, aangezien het geen maatregel betreft die voor de coördinatie van het vervoer noodzakelijk is.

Het concept van een steunmaatregel die beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer, impliceert een overheidsbemoeiing in de vervoersector. Naarmate een sector meer is geliberaliseerd, is er minder behoefte aan coördinatie van de activiteiten door de lidstaten. In een geliberaliseerde transportmarkt kan de markt dan ook zelf de coördinatie bewerkstelligen, binnen de perken van de voorwaarden die de lidstaten overeenkomstig het Gemeenschapsrecht, met name in artikel 75 van het Verdrag, hebben gesteld. In dit geval zijn derhalve geen specifieke afwijkingen voor het vervoer van toepassing.

De in artikel 92, lid 2, van het Verdrag bedoelde afwijkingen zijn in het onderhavige geval niet van toepassing, omdat de steunregeling niet op het bereiken van de vermelde doelstellingen is gericht. Volgens deze doelstellingen zijn de steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, indien het gaat om steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers of tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, dan wel ter compensatie van de economische nadelen van de deling van Duitsland.

Krachtens artikel 92, lid 3, van het Verdrag kan een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Teneinde de correcte werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en gezien de beginselen van het Verdrag inzake mededinging, moeten de in dit artikel beoogde afwijkingen bij het beoordelen van de steunmaatregelen strikt worden uitgelegd.

Krachtens artikel 92, lid 3, onder a), komen steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, voor een afwijking in aanmerking. De afwijking kan niet relevant worden geacht voor steunregelingen zonder regionaal oogmerk — wanneer zij voor het gehele grondgebied van een lidstaat gelden — en met een duidelijke sectorgerichte doelstelling. De Commissie is in de regel van oordeel dat steun voor de aanschaf van voertuigen in het kader van het gemeenschappelijke vervoerbeleid niet op grond van de regionale ontwikkeling kan worden gerechtvaardigd, gezien het mobiele karakter van het voorwerp van de subsidie. Hetzelfde geldt voor de in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag bedoelde afwijking met betrekking tot de regionale ontwikkeling.

([20]) PB L 130 van 15. 6. 1970, blz. 1.
([21]) PB L 84 van 26. 3. 1997, blz. 6.

Wat de in artikel 92, lid 3, onder b) en d), bedoelde afwijkingen betreft, heeft de betrokken steunmaatregel niet tot doel de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Spaanse economie op te heffen en vertoont deze geen van de kenmerken van dit soort projecten. De steunmaatregel heeft evenmin tot doel de cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen en komt niet in aanmerking voor een van de andere afwijkingen die op de wetgeving van de Raad zijn gebaseerd.

Artikel 92, lid 3, onder c), voorziet eveneens in een afwijking met betrekking tot steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Volgens de rechtspraak moet de steun onder meer beperkt blijven tot de gevallen waarin deze noodzakelijk is om doelstellingen te bereiken die het marktmechanisme op zichzelf niet kan bewerkstelligen (arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak C-730/79, Philip Morris/Commissie ([22]). De Commissie concludeert dat de aangemelde staatssteun in dit geval moet worden beoordeeld in het licht van het bepaalde in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag.

De Commissie heeft een aantal specifieke voorwaarden goedgekeurd voor het verlenen van steun die niet als onverenigbaar met artikel 92 van het Verdrag wordt beschouwd, de de minimis-regel. Zoals de Commissie reeds bij de instelling van de procedure van artikel 93 signaleerde, wordt krachtens die voorschriften aangenomen dat bepaalde, door de lidstaten verstrekte bedragen zo gering zijn dat de concurrentie en het handelsverkeer tussen lidstaten niet in aanzienlijke mate daardoor worden vervalst of bedreigd. De vervoersector is echter uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de de minimis-regel uitgesloten, omdat in die sector, die door een groot aantal kleine ondernemingen wordt gekenmerkt, betrekkelijk geringe bedragen gevolgen voor de mededinging en voor het handelsverkeer tussen lidstaten kunnen hebben.

De Commissie acht de argumenten die zijn vermeld in verband met de toepassing van de kaderregeling inzake overheidssteun voor de kleine en middelgrote ondernemingen en de toepasselijkheid van de de minimis-regel op ondernemingen die vervoer voor eigen rekening verrichten, evenmin geldig. De vervoersector omvat zowel vervoeractiviteiten voor rekening van derden als vervoeractiviteiten voor eigen rekening en beide worden als onderling verwisselbaar beschouwd. Uit macro-economisch en uit bedrijfstechnisch oogpunt maakt het gebruikmaken van externe bronnen voor vervoerdiensten in bepaalde omstandigheden een optimale besteding van de middelen mogelijk en verleent het flexibiliteit aan de organisatie van het vervoer.

De Commissie aanvaardt het argument dat een financiële prikkel ertoe kan bijdragen bedrijfsvoertuigen met gering technisch rendement uit een oogpunt van veiligheid of milieubescherming uit het verkeer te nemen. De betrokken lidstaat dient evenwel het positieve effect van de voorgestelde maatregelen aan te tonen.

De voor aanschaffing van voertuigen verleende steun moet met name, om met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te zijn, zodanig zijn opgezet dat, overeenkomstig de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu ([23]), de te subsidiëren kosten strikt beperkt zijn tot de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen door het nastreven van hogere normen dan bij wet is vereist. Voor de veiligheidsnormen kan een soortgelijke redenering worden gevolgd. Een op deze kaderregeling gebaseerde maatregel mag in geen geval strijdig zijn met andere wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of met de artikelen van het Verdrag.

In de kaderregeling gaat de Commissie ervan uit dat steun die wordt verleend om de naleving van bestaande verplichte technische normen te waarborgen, niet voor subsidie in aanmerking komt, behalve bij bepaalde investeringen voor vaste activa. Dergelijke steunmaatregelen vervalsen de concurrentie aanzienlijk, daar zij investeringen subsidiëren die om economische redenen noodzakelijk blijken en derhalve onvermijdelijk zijn. Steun ter compensatie van dergelijke investeringen wordt niet geacht het Europees gemeenschappelijk belang te dienen.

In de eerste plaats heeft Spanje op geen enkel ogenblik de Commissie enig bewijs geleverd van het positieve effect van de maatregel noch van het feit dat deze een stimulans inhoudt om de bestaande verplichte technische normen te overtreffen.

In de tweede plaats wordt op een markt met capaciteitsoverschot, zoals de sector van het wegvervoer, steun voor de aanschaf van vervoerscapaciteit en ook uitbreiding van die capaciteit — de nieuwe en de uit het verkeer genomen voertuigen zijn wat grootte betreft immers niet echt gelijkwaardig — in beginsel als strijdig met het belang van de Gemeenschap beschouwd. Voor de Commissie staat het intussen vast dat de in het kader van het „Plan Renove" verleende steun tot een zekere capaciteitstoename heeft geleid, hoewel de Commissie erkent dat het systeem van voorafgaande controles voldoende garantie verschaft dat de vervangen voertuigen definitief uit het verkeer zijn genomen. Op het gebied van steunverlening staat de Commissie in de regel steun toe voor nieuwe investeringen die anders niet zouden kunnen gebeuren, maar niet voor investeringen die uitsluitend een vervanging beogen ([24]).

([22]) Jurispr. 1980, blz. 2671.

([23]) PB C 72 van 10. 3. 1994, blz. 3.

([24]) Punt 18 van de van 1975 daterende mededeling van de Commissie (COM(75) 77 def. van 26 februari 1975).

In de steunregeling van het „Plan Renove" wordt de subsidie evenwel berekend op basis van de prijs van een nieuw voertuig en met milieufactoren wordt in het geheel geen rekening gehouden. De subsidie staat in verhouding tot de prijs van het voertuig en niet tot het milieu- of veiligheidseffect.

De Commissie heeft in haar Beschikking 98/182/EG ([25]) reeds beklemtoond dat een soortgelijke maatregel in een regeling die de versteviging van de concurrentiepositie van handelsondernemingen voor goederenvervoer over de weg beoogt, de concurrentie kan vervalsen, omdat daardoor de normale bedrijfskosten van een onderneming worden verlaagd, terwijl de concurrenten deze kosten in hun geheel moeten dragen.

De Commissie is derhalve van oordeel dat de in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag bedoelde afwijking in dit geval niet van toepassing is. De Spaanse autoriteiten hebben overigens dit argument niet aangevoerd en evenmin aangetoond dat de betrokken steunmaatregelen in aanmerking komen voor een van de afwijkingen waarin het Verdrag, Verordening (EEG) nr. 1107/70 of enige andere verordening van de Raad voorziet.

De Commissie is bovendien van mening dat zich een reëel gevaar heeft voorgedaan dat de in het kader van het „Plan Renove" verleende steun werd gecumuleerd met deze die krachtens de door de Commissie in 1993 en 1996 goedgekeurde garantiemaatregelen is verleend. Deze situatie kan hebben geleid tot steunbedragen die hoger waren dan de met het „Plan Renove" beoogde niveaus.

Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de steun voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen die krachtens het „Plan Renove" aan bepaalde natuurlijke personen en KMO's wordt verleend, overeenkomstig artikel 92 van het Verdrag onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

VI

Volgens artikel 93, lid 3, van het Verdrag had de steunmaatregel tijdig aan de Commissie moeten worden meegedeeld, om deze in staat te stellen haar opmerkingen te maken. Aangezien Spanje de steunregeling heeft ingevoerd zonder aan deze kennisgevingsverplichting te voldoen, beschouwt de Commissie de regeling vanuit het oogpunt van het Gemeenschapsrecht als onwettig.

De Commissie aanvaardt niet het argument dat de steun wettig is geworden gezien de tijd die sedert de inwerkingtreding van de regeling is verstreken. Spanje is niet de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag vastgestelde verplichting nagekomen van het voornemen tot invoering van steunmaatregelen kennis te geven en het besluit af te wachten waarbij de Commissie daarvoor toestemming verleent. De Commissie wijst Spanje erop dat krachtens dat artikel een lidstaat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kan brengen alvorens de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid en dat het niet-nakomen van die verplichting een schending van het Gemeenschapsrecht betekent, waardoor de steun, vermeerderd met de moratoire rente, kan worden teruggevorderd.

Spanje werd bij brief van 26 juni 1996 in kennis gesteld van de inleiding van de procedure. De Commissie vestigde daarin de aandacht van de Spaanse regering op haar mededeling aan de lidstaten ([26]), waarbij deze eraan worden herinnerd dat de betrokken lidstaat bij beschikking kan worden gelast de onwettig toegekende steun terug te vorderen. In het antwoord op de inleiding van de procedure betoogde Spanje dat een beschikking tot terugvordering van de verleende steun strijdig zou zijn met het proportionaliteitsbeginsel, gezien het geringe bedrag van de verleende steun.

De Commissie is evenwel van mening dat in het onderzochte geval terugvordering noodzakelijk is, teneinde de eerlijke concurrentievoorwaarden die vóór de steunverlening bestonden, te herstellen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die in het kader van het „Plan Renove Industrial" aan regionale of lokale overheden en plaatselijke openbare diensten is verleend in de vorm van een rentesubsidie voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen tussen augustus 1994 en december 1996 op basis van de samenwerkingsovereenkomst tussen het ministerie van Industrie en Energie en het „Instituto de Crédito Oficial" van 27 september 1994 is geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De steun die voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen van categorie D is verleend aan natuurlijke personen of aan kleine en middelgrote ondernemingen die zich met andere activiteiten dan vervoer op uitsluitend lokale of regionale schaal bezighouden, is geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 3

Alle andere steunmaatregelen ten behoeve van natuurlijke personen of van kleine en middelgrote ondernemingen vormen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en zijn onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

([25]) PB L 66 van 6. 3. 1998, blz. 18.

([26]) PB C 156 van 22. 6. 1995, blz. 5.

Artikel 4

Spanje moet de in artikel 3 bedoelde steunmaatregelen intrekken en de op grond daarvan uitgekeerde steun terugvorderen. Het bedrag van de steun wordt met inachtneming van de bepalingen van nationaal recht terugbetaald vermeerderd met de rente, die wordt berekend op basis van de referentievoeten die voor de beoordeling van regionale steunregelingen gelden en die loopt vanaf de dag waarop de steun is uitgekeerd tot de datum van effectieve terugbetaling.

Artikel 5

Spanje stelt de Commissie binnen twee maanden na de datum van bekendmaking van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 6

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 1 juli 1998.

Voor de Commissie
Neil KINNOCK
Lid van de Commissie