URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

26. September 2002 *

In der Rechtssache C-351/98

Königreich Spanien, vertreten durch R. Silva de Lapuerta als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. Guerra Fernández und D. Triantafyllou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen „Plan Renove Industrial" (August 1994 — Dezember 1996) (ABl. L 329, S. 23)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin F. Macken sowie der Richter C. Gulmann, J.-P. Puissochet (Berichterstatter), V. Skouris und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 31. Januar 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Mai 2002,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 25. September 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 1 EG) Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 der Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen „Plan Renove Industrial" (August 1994 — Dezember 1996) (ABl. L 329, S. 23, im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Sachverhalt und angefochtene Entscheidung

2 Mit am 27. September 1994 zwischen dem spanischen Ministerium für Industrie und Energie und dem Instituto de Crédito Oficial geschlossener Vereinbarung hat Spanien eine als „Plan Renove Industrial" (im Folgenden: Plan) bezeichnete Regelung aufgestellt, die von August 1994 bis Dezember 1996 in der in der vorliegenden Rechtssache fraglichen Form galt und mit der der Ersatz von Nutzfahrzeugen von natürlichen Personen, kleinen und mittleren Unternehmen (im Folgenden: KMU), Gebietskörperschaften und kommunalen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen gefördert werden sollte.

3 Die Maßnahme bestand in einer Zinsvergünstigung für Darlehen, die für den Erwerb oder das Leasing eines von dem Plan erfassten neuen Fahrzeugs aufgenommen wurden. Die im Rahmen des Planes gewährten Darlehen konnten bis zu 70 % des Kaufpreises des Fahrzeugs ohne Mehrwertsteuer abdecken, und die Vergünstigung wurde unter der Voraussetzung bewilligt, dass dafür ein mehr als zehn Jahre (bei Straßenzugmaschinen mehr als sieben Jahre) altes Nutzfahrzeug, das bestimmte, vom Typ des erworbenen Fahrzeugs abhängige Bedingungen erfüllte, stillgelegt wurde. Unter Berücksichtigung der Laufzeit der in Anspruch

genommenen Darlehen betrug der Subventionsgegenwert der Vergünstigung höchstens 6,5 % des Kaufpreises des neuen Fahrzeugs ohne Mehrwertsteuer.

4 Spanien war der Auffassung, dass die fragliche Maßnahme keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 1 EG) darstelle, und notifizierte sie deshalb der Kommission nicht nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 88 Absatz 3 EG).

5 Die Kommission erfuhr davon aus der Presse. Sie übersandte Spanien am 9. Februar 1995 ein erstes Auskunftsersuchen. Nach einem längeren Schriftwechsel eröffnete die Kommission das in Artikel 93 Absatz 2 EG- Vertrag vorgesehene Verfahren. Mit Schreiben vom 26. Juni 1996 teilte sie dies Spanien mit und veröffentlichte das Schreiben im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1996, C 266, S. 10), wobei sie alle Interessierten zur Stellungnahme aufforderte.

6 Spanien nahm mit Schreiben vom 26. Juli 1996 Stellung. Weitere Stellungnahmen gingen nicht ein, weder von anderen Mitgliedstaaten noch von interessierten Dritten. Nach neuen Auskunftsersuchen und einem weiteren Schriftwechsel sowie einer bilateralen Zusammenkunft zwischen den Diensten der Kommission und denen der spanischen Regierung erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung.

7 Im Teil II der Gründe dieser Entscheidung weist die Kommission zunächst darauf hin, dass die grenzüberschreitende Beförderung von Personen und Gütern auf der Straße in der Gemeinschaft vom 1. Juni 1992 bzw. vom 1. Januar 1993 an vollständig liberalisiert worden sei. Hinsichtlich der Kabotage sei die Liberali-

sierung in Bezug auf den Personenbeförderungsverkehr auf der Straße (außer bei Liniendiensten) seit dem 30. August 1992 wirksam und für den Güterverkehr zwischen 1990 und dem 1. Juli 1998 schrittweise verwirklicht worden.

8 Im Teil IV der Gründe der angefochtenen Entscheidung vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Vergünstigungen, die einerseits Gebietskörperschaften oder kommunalen Dienstleistungsunternehmen und andererseits natürlichen Personen oder KMU, bei denen es sich nicht um professionelle Verkehrsunternehmen handele (im Folgenden: nicht professionelle Beförderer) und die ihre Tätigkeit ausschließlich auf lokaler oder regionaler Ebene ausübten, für die Anschaffung kleiner Nutzfahrzeuge gewährt würden, keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages darstellten. Diese Beihilfen beeinträchtigten nämlich den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht. Insbesondere bei nicht professionellen Beförderern, die ihre Tätigkeit ausschließlich auf lokaler oder regionaler Ebene ausübten, ergebe sich aus der Art der von den kleinen Nutzfahrzeugen zurückgelegten Strecken und dem Fehlen der wirtschaftlich tragfähigen Alternative, die entsprechenden Transporte an professionelle Verkehrsunternehmen zu vergeben, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten und der Verkehrsmarkt nicht beeinflusst würden. Diese Bewertung wird in den Artikeln 1 und 2 des verfügenden Teils der angefochtenen Entscheidung wieder aufgenommen.

9 Alle anderen Beihilfen, die natürlichen Personen und KMU im Rahmen des Planes gewährt worden seien (im Folgenden: streitige Beihilfen), stellen dagegen nach Ansicht der Kommission staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar, die rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar seien. Diese Bewertung wird in Artikel 3 des verfügenden Teils der angefochtenen Entscheidung wieder aufgenommen.

10 Die Kommission vertritt zum einen den Standpunkt, die streitigen Beihilfen seien mit staatlichen Mitteln finanziert worden, sie verfälschten den Wettbewerb, indem sie die normalen Betriebskosten der Begünstigten verringerten, und sie beeinträchtigten den Handel im Straßenverkehrssektor, der sich auf dem Weg zu

einer vollständigen Liberalisierung befinde. Die Begünstigten dieser Beihilfen stünden im Wettbewerb mit in Spanien und in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Verkehrsunternehmen, die davon nicht profitieren könnten. Der Plan benachteilige zumindest in der Praxis die nicht in Spanien niedergelassenen Beförderer, die, wenn sie davon profitieren wollten, zunächst eine Vereinbarung mit einem spanischen Wirtschaftsteilnehmer schließen müssten, der bereit sei, ein entsprechendes in Spanien zugelassenes Fahrzeug stillzulegen.

11 Zum anderen ist die Kommission der Auffassung, dass zugunsten der streitigen Beihilfen keine Freistellung möglich sei, insbesondere nicht die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige vorgesehene.

12 Die aus dem von der Kommission erlassenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (vgl. ABl. 1992, C 213, S. 2, und ABl. 1996, C 213, S. 4, sowie ABl. 1996, C 68, S. §9) hervorgegangene „de minimis"-Regel, wonach Beihilfen von geringer Bedeutung nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 EG-Vertrag fielen, sei nämlich auf den Verkehrssektor, zu dem auch die von nicht professionellen Beförderern für eigene Rechnung durchgeführten Transporte gehörten, nicht anwendbar. Diese Transporte und die von spezialisierten Unternehmen durchgeführten seien nämlich austauschbar.

13 Die von Spanien angeführte Rechtfertigung mit den Umweltschutzzielen des Planes könne im Übrigen nicht durchgreifen, da nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. 1994, C 72, S. 3, im Folgenden: Umweltschutzrahmen) Beihilfen — von im vorliegenden Fall nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen — nur zur Förderung von Maßnahmen gewährt werden könnten, die über das hinausgingen, was Rechtsvorschriften im Umweltschutzbereich vorschrieben, was bei den streitigen Beihilfen nicht der Fall sei. Die Zuschüsse würden nämlich unabhängig von ökologischen Überlegungen auf der

Grundlage des Preises des neuen Fahrzeugs berechnet. Zudem sei der Straßentransport durch eine Überkapazität gekennzeichnet, die durch den Plan verstärkt werde, da dieser den Austausch von Altfahrzeugen gegen neue Fahrzeuge mit größerer Kapazität ermögliche. Die Kommission ergänzt, dass sie entsprechend ihrer allgemeinen Beihilfenpraxis Beihilfen für Neuinvestitionen genehmige, die ohne diese nicht getätigt würden, nicht aber Beihilfen für Investitionen zum Zweck des Ersatzes.

14 Zudem ist die Kommission der Auffassung, dass die Gefahr der Akkumulation mit anderen Beihilfen bestehe, die sie anderweitig genehmigt habe.

15 Schließlich ordnet die Kommission an, die Zuschüsse, die staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellten, seien von den Begünstigten zurückzufordern, um die vor ihrer Gewährung bestehenden Wettbewerbsbedingungen wiederherzustellen. Die Kommission betont, die streitigen Beihilfen seien rechtswidrig gewährt worden und könnten durch die seit Inkrafttreten des Planes verstrichene Zeit nicht legalisiert werden, und weist das spanische Vorbringen zurück, angesichts der geringen Intensität der Beihilfen widerspreche ihre Rückforderung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Rückforderung ist Gegenstand des Artikels 4 der angefochtenen Entscheidung.

Verfahren und Anträge der Parteien

16 Nach der Einreichung der Klage des Königreichs Spanien erhob die Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) bei dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften eine parallele Klage ebenfalls auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 der angefochtenen Entscheidung. Diese Klage wurde unter dem Aktenzeichen T-55/99 eingetragen. Das Verfahren vor dem Gericht nahm seinen normalen Gang.

17 Nach Anhörung der Parteien hat der Gerichtshof mit Beschluss vom 25. Januar 2000 das Verfahren gemäß den Artikeln 47 Absatz 3 der EG-Satzung des Gerichtshofes und 82a § 1 Buchstabe a der Verfahrensordnung bis zum Erlass des Endurteils des Gerichts in der Rechtssache T-55/99 ausgesetzt. Mit Urteil vom 29. September 2000 in der Rechtssache T-55/99 (CETM/Kommission, Slg. 2000, II-3207) wies das Gericht die Klage der CETM ab.

18 Dazu befragt äußerte die spanische Regierung gegenüber dem Gerichtshof, das Verfahren bei diesem solle ungeachtet dieses Urteils fortgesetzt werden.

19 Das Königreich Spanien beantragt,

— die Artikel 3 und 4 der angefochtenen Entscheidung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Klage

21 Die spanische Regierung stützt ihre Klage auf fünf Nichtigkeitsgründe. Erstens fielen die streitigen Beihilfen nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag. Zweitens hätten sie, auch wenn sie Beihilfen im Sinne dieser Bestimmung darstellen sollten, gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag genehmigt werden müssen. Drittens habe die Kommission den Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens verletzt. Viertens werde mit der Verpflichtung zur Rückforderung der streitigen Beihilfen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz missachtet. Fünftens und letztens enthalte die Entscheidung hinsichtlich der genannten Verpflichtung zur Rückforderung keine Begründung.

Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag

Vorbringen der Parteien

22 Nach Ansicht der spanischen Regierung stellen die in Artikel 3 der angefochtenen Entscheidung bezeichneten Maßnahmen keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar.

23 Erstens begünstigten die streitigen Beihilfen weder bestimmte Unternehmen noch bestimmte Produktionszweige. Sie richteten sich nämlich an eine unbestimmte Gesamtheit potenzieller Begünstigter. Zudem wiesen sie keinen diskriminierenden Charakter auf, da nicht in Spanien niedergelassene Beförderer davon mittelbar profitieren könnten, indem sie entweder eine Vereinbarung mit dem Eigentümer eines in Spanien zugelassenen Fahrzeugs schlössen, der bereit sei, dieses zu verschrotten, oder indem sie ihre eigenen Fahrzeuge erst in Spanien

zulassen ließen und dann verschrotteten. Der Ausschluss der Großunternehmen von dem Plan entspreche Wesen und Ziel der Regelung, die den Schutz der Umwelt, die Sicherheit des Straßenverkehrs und die Erneuerung des Fahrzeugbestands fördern solle: Die großen Unternehmen erneuerten ihren Fahrzeugbestand nämlich eher als Unternehmen von geringerer Größe und benötigten dazu keine Beihilfen.

24 Hierzu bezieht sich die spanische Regierung auf die Definition der „spezifischen Subvention" nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen im Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (im Folgenden: Übereinkommen über Subventionen), das im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986—1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (ABl. L 336, S. 1) genehmigt wurde. Diese Definition schließe nach der klaren Erläuterung in der Fußnote Nummer 2 zu der genannten Bestimmung des Übereinkommens über Subventionen solche Subventionen aus, die nach „horizontal anwendbare[n] Kriterien oder Bedingungen wirtschaftlicher Art [gewährt werden], die neutral sind und bestimmte Unternehmen gegenüber anderen nicht bevorzugen, wie z. B. die Zahl der Beschäftigten oder die Größe der Unternehmen". Daraus folgert die spanische Regierung, dass der Anwendungsbereich des Planes das Kriterium der Konformität mit Wesen und Ziel der Regelung erfülle, was es erlaube, diesen von der Einstufung als „Beihilfe" im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag auszunehmen.

25 Zweitens verfälschten die streitigen Beihilfen weder den Wettbewerb, noch beeinträchtigten sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

26 Die spanische Regierung bezieht sich zunächst auf den von der Kommission erlassenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU und insbesondere auf die dort aufgestellte De-minimis-Regel. Die Kommission habe einen Beihilfebetrag von 100 000 ECU je Unternehmen über einen Zeitraum von drei

Jahren festgelegt, bis zu dem Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag nicht anwendbar sei. Auch wenn der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU auf den Verkehrssektor nicht anwendbar sei, müssten die Gründe, aus denen die De-minimis-Regel erlassen worden sei, dazu führen, diese Regel im vorliegenden Fall anzuwenden.

27 Die spanische Regierung führt anschließend tatsächliche Umstände an, mit denen der geringe Einfluss der streitigen Beihilfen auf den Gemeinsamen Markt aufgezeigt werden soll. Insbesondere richteten sich diese im Wesentlichen nur an die Unternehmen, die auf lokaler Ebene Transporte für eigene Rechnung durchführten, sowie an professionelle Verkehrsunternehmen, die, was die große Mehrheit unter ihnen betreffe, nur über eine geringe Zahl von Fahrzeugen verfügten. Der Plan erfasse somit grundsätzlich solche Fahrzeuge, die nicht mit Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten im Wettbewerb stünden.

28 Insbesondere hinsichtlich der nicht professionellen Beförderer, die ausschließlich Transporte für eigene Rechnung durchführten, macht die spanische Regierung geltend, die Kommission habe selbst anerkannt, dass diese Transporte nicht mit denen im Wettbewerb stünden, die von professionellen Verkehrsunternehmen für fremde Rechnung durchgeführt würden, und zwar in ihrem Bericht KOM(1998) 47 endgültig vom 4. Februar 1998 über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 279, S. 1), in dem eine Bilanz der Kabotagetätigkeiten zwischen 1990 und 1995 aufgestellt werde und in dem die Kabotage für eigene Rechnung in einem anderen Mitgliedstaat als dem Niederlassungsstaat nicht berücksichtigt worden sei, da sie vernachlässigbar gewesen sei.

29 Die spanische Regierung entwickelt zudem mehrere Argumente, um nachzuweisen, dass der professionelle Transport für fremde Rechnung und der Transport für eigene Rechnung keinen gemeinsamen Markt bildeten.

30 Zudem reiche die von der Kommission zum Nachweis der Beeinflussung des Wettbewerbs und des Handels angeführte Begründung, d. h. die Liberalisierung der Beförderung von Reisenden und Gütern auf der Straße, nicht aus, um eine solche Beeinflussung zu belegen. Unter Berufung auf die Urteile des Gerichtshofes vom 13. März 1985 in den Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Slg. 1985, 809) und vom 24. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95 (Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1996, I-5151) trägt die spanische Regierung vor, die Feststellung der Beeinflussung des Handels zwischen Mitgliedstaaten müsse insbesondere im Hinblick auf die tatsächliche Situation des betrachteten Marktes, den Marktanteil der mit der Beihilfe begünstigten Unternehmen, die Lage der konkurrierenden Unternehmen und die Handelsströme der in Rede stehenden Dienste oder Waren zwischen den Mitgliedstaaten begründet werden. In der angefochtenen Entscheidung tauche jedoch keiner dieser Begründungsaspekte auf.

31 Schließlich könnten aus dem Kreis der mit den Beihilfen Begünstigten nur die, die die größten Fahrzeuge erworben hätten, tatsächlich mit den Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten in Wettbewerb treten, und die subventionierten Fahrzeuge dieser Kategorie stellten nur 0,1 % des Nutzfahrzeugbestands dar.

32 Die Kommission wendet sich gegen das Vorbringen, der Plan begünstige weder bestimmte Unternehmen noch bestimmte Produktionszweige, so dass es sich um eine allgemeine Maßnahme handele, die keine Beihilferegelung im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstelle. Erstens begünstige der Plan nur Unternehmen, die Nutzfahrzeuge benötigten; diejenigen, die keinen derartigen Bedarf hätten, profitierten daher nicht von den streitigen Beihilfen. Zweitens erfasse er aus dem Kreis aller Unternehmen nur die KMU. Drittens stelle der Umstand, dass die Kategorien von Begünstigten abstrakt bestimmt würden, den selektiven Charakter der genannten Beihilfen nicht in Frage. Viertens sei der Ausschluss der Großunternehmen in keiner Weise durch „Wesen und Ziel der Regelung" im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes gerechtfertigt. Fünftens seien die Vorschriften des Übereinkommens über Subventionen für die Beurteilung einer Maßnahme im Hinblick auf Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag nicht einschlägig, insbesondere nicht hinsichtlich der Selektivität der Maßnahme.

33 Die Kommission weist auch das Vorbringen zurück, dass der Plan weder den Wettbewerb verfälsche noch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinflusse.

34 Die Kommission unterstreicht, dass sich das Königreich Spanien auf die De-minimis-Regel berufe, ohne darzutun, dass die begünstigten Unternehmen keine über den geltenden Höchstbetrag hinausgehenden Beihilfen erhielten. Zudem könne die genannte Regel im Verkehrssektor nicht angewandt werden, da dieser zum einen durch eine Überkapazität gekennzeichnet sei, so dass jede — auch noch so bescheidene — Beihilfe dieses Problem verschärfe, und zum anderen durch eine überaus große Zahl von Wirtschaftsteilnehmern, insbesondere in Spanien, was dazu führe, dass eine jedem Wirtschaftsteilnehmer gewährte Beihilfe auch von bescheidenem Umfang bedeutende Folgen für den Wirtschaftssektor als Ganzes habe. Die Gesamtvolumenkapazität des spanischen Nutzfahrzeugbestands habe infolge der Annahme des Planes zugenommen.

35 Im Übrigen seien der professionelle Transport für Dritte und der Transport für eigene Rechnung zwei Segmente desselben Marktes, da die erbrachten Leistungen weitgehend austauschbar seien. Der Umstand, dass in dem Bericht über die Kabotage vom 4. Februar 1998 festgestellt werde, dass die Unternehmen, die Transporte für eigene Rechnung durchführten, zwischen 1990 und 1995 von den Möglichkeiten der Kabotage in anderen Mitgliedstaaten nur wenig Gebrauch gemacht hätten, sei völlig normal, da sie erst seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 792/94 der Kommission vom 8. April 1994 zur Festlegung der Einzelheiten der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates auf Unternehmen, die die Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen im Werkverkehr durchführen (ABl. L 92, S. 13), freien Zugang zur Kabotage hätten.

36 In Bezug auf die Beeinflussung des Wettbewerbs führt die Kommission zudem aus, auch wenn die streitigen Beihilfen sich angesichts der Dauer der Amortisation der Fahrzeuge nicht auf die Tarife der Begünstigten auswirkten, so verstärkten sie in jedem Fall ihre finanzielle Position. Ohne Belang sei, dass mit Hilfe

des Planes nur 0,5 % des spanischen Nutzfahrzeugbestands erneuert worden seien. Zum einen habe die Kommission die tatsächlichen Folgen der genannten Beihilfen beim Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht im Voraus beurteilen können, und zum anderen sei als Bezugspunkt der Bestand an mehr als zehn Jahre alten Fahrzeugen heranzuziehen, die mit den Beihilfen hätten begünstigt werden können, und nicht der Nutzfahrzeugbestand insgesamt.

37 Um eine Beeinflussung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nachzuweisen, trägt die Kommission verschiedene Argumente vor und macht geltend, dass eine Untersuchung der konkreten Folgen der streitigen Beihilfen für den innergemeinschaftlichen Handel jedenfalls nicht erforderlich sei, da die Umstände, die die Beeinträchtigung des Handels offensichtlich werden ließen (für den Wettbewerb geöffneter Sektor, Überkapazität, Verstärkung der Finanzkraft und der Handlungsmöglichkeiten der begünstigten Unternehmen im Vergleich zu ausländischen Mitbewerbern), in der angefochtenen Entscheidung aufgeführt seien und die Rechtsprechung insbesondere bei nicht notifizierten Beihilfen keine detaillierte ökonomische Analyse verlange. Dazu verweist die Kommission auf das Urteil des Gerichts vom 30. April 1998 in der Rechtssache T-214/95 (Vlaams Gewest/Kommission, Slg. 1998, II-717).

Würdigung durch den Gerichtshof

38 Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag definiert die durch den EG-Vertrag geregelten Beihilfen als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

39 An erster Stelle ist das Argument der spanischen Regierung zu prüfen, die streitigen Beihilfen begünstigten weder bestimmte Unternehmen noch bestimmte Produktionszweige.

40 Unabhängig von der Frage, ob der Plan einen diskriminierenden Charakter aufweist, erhalten ausschließlich KMU die Beihilfe; der Plan zielt damit besonders auf bestimmte Unternehmen ab, auch wenn deren Zahl nicht begrenzt ist.

41 Dieser Ausschluss der Unternehmen, die keine KMU sind, von den Vorteilen des Planes lässt sich nicht mit Wesen und Ziel der Regelung rechtfertigen, zu der er gehört, was dazu geführt hätte, dass der genannte Plan nicht als von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag erfasste Beihilfe einzustufen gewesen wäre.

42 Der Begriff der Beihilfe wurde zwar vom Gerichtshof so ausgelegt, dass er solche Maßnahmen nicht erfasst, die eine Differenzierung zwischen Unternehmen im Bereich von Belastungen vornehmen, wenn diese Differenzierung aus dem Wesen oder dem Ziel der fraglichen Lastenregelung folgt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 33, vom 17. März 1993 in den Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, Randnr. 21, und vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-390/98, Banks, Slg. 2001, I-6117, Randnr. 33).

43 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den fraglichen Belastungen jedoch um solche, die sich daraus ergeben, dass die Unternehmen ihre Nutzfahrzeuge erneuern müssen, d. h. um Belastungen, die normalerweise das Budget dieser Unternehmen belasten. Die bestimmten Unternehmen zur Deckung eines Teils dieser Lasten gewährte Unterstützung ergibt sich daher nicht aus dem Wesen oder dem Ziel der fraglichen Lastenregelung und ist als Begünstigung dieser Unternehmen anzusehen. Daher können die von der spanischen Regierung zur Erklärung des Ausschlusses der Großunternehmen von den Vorteilen des Planes angeführten Gründe nur eine Rechtfertigung für die Festlegung der Zielgruppe der Maßnahme darstellen, erlauben es aber nicht, diese von der Einstufung als Beihilfe auszunehmen.

44 Schließlich vermag der Umstand, dass die streitigen Beihilfen im Rahmen des Übereinkommens über Beihilfen nicht als „spezifische Subvention" anzusehen sein sollen, die Definition der von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag erfassten Beihilfen nicht einzuschränken.

45 Daher ist das erste Argument, das die spanische Regierung für ihren Vortrag anführt, die streitigen Beihilfen fielen nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag, zurückzuweisen.

46 Bei dem zweiten Vorbringen, die streitigen Beihilfen verfälschten weder den Wettbewerb, noch beeinträchtigten sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten, sind zunächst die von der spanischen Regierung geltend gemachten Gesichtspunkte zu prüfen, die die nicht professionellen Beförderer betreffen, die Transporte nur für eigene Rechnung durchführen. Dazu führt die spanische Regierung im Wesentlichen aus, diese Beförderer stünden nicht im Wettbewerb mit den professionellen Verkehrsunternehmen, und die Kommission hätte auf sie die De-minimis-Regel anwenden müssen.

47 Die betrieblichen Entscheidungen dieser Unternehmen über die Auslagerung oder die interne Deckung ihres Bedarfs im Transportbereich wirken sich sicherlich auf den Verkehrsmarkt aus. Wenn nämlich ein nicht professioneller Beförderer in Transportmittel investiert, um die für seine Tätigkeiten erforderlichen Transporte ganz oder teilweise selbst durchzuführen, so beschränkt er — grundsätzlich für eine bestimmte Zeit — den den professionellen Verkehrsunternehmen zugänglichen Markt. Genauso verhält es sich im Übrigen mit allen Märkten für Dienstleistungen oder Waren, die ein Unternehmen für seinen Bedarf entweder selbst vornehmen oder herstellen oder sich bei externen Leistungserbringern beschaffen kann.

48 Die Situation der professionellen Verkehrsunternehmen und die der Unternehmen, die Transporte nur für den eigenen Bedarf durchführen, weisen jedoch

solche Unterschiede auf, dass sich nicht vertreten lässt, dass die Letztgenannten am Verkehrsmarkt teilhaben und dem Verkehrssektor zuzurechnen sind. Insbesondere haben und werben diese Unternehmen keine Kunden, um ihnen gegenüber Transportleistungen zu erbringen, und jedes einzelne von ihnen erbringt nur in dem für den eigenen Bedarf erforderlichen Umfang Transportleistungen, die an die Stelle der von professionellen Verkehrsunternehmen angebotenen treten können. Die Situation der professionellen Verkehrsunternehmen und die der Unternehmen, die Transporte nur für eigene Rechnung durchführen, sind damit nicht so gleichartig, dass beide Kategorien ein und demselben Sektor zugehörten und auf ein und demselben Markt tätig würden.

49 Daher war die Kommission zwar berechtigt, den Einfluss der Gewährung der streitigen Beihilfen an nicht professionelle Beförderer auf den Verkehrssektor zu untersuchen, sie konnte diese aber nicht schlicht und einfach so behandeln, als seien sie Wirtschaftsteilnehmer des Verkehrssektors.

50 Die Kommission durfte deshalb die Prüfung der Frage nicht ablehnen, ob die den nicht professionellen Beförderern gewährte Unterstützung, wie Spanien vortrug, unter die De-minimis-Regel fallen konnte, deren Anwendung nach dem Wortlaut der Mitteilungen der Kommission selbst nur in bestimmten Sektoren und bei Ausfuhrbeihilfen ausgeschlossen ist.

51 Auch wenn der Gerichtshof entschieden hat, dass weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten ausschließt (vgl. insbesondere Urteil vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, „Tubemeuse", Slg. 1990, I-959, Randnr. 43), so schließt die geringe Bedeutung der einem Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum gewährten Beihilfen es in einigen Wirtschaftssektoren doch aus, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist.

52 Die Kommission konnte so ihm Rahmen des Ermessens, über das sie bei der Beurteilung der möglichen wirtschaftlichen Folgen von Beihilfemaßnahmen verfügt, zu der Auffassung gelangen, dass Beihilfen unterhalb der in dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an KMU und anschließend in ihrer Mitteilung über „de minimis"-Beihilfen (ABl. 1996, C 68, S. 9) bestimmten Beträge, von bestimmten Sektoren, die durch besondere Wettbewerbsbedingungen gekennzeichnet sind, und von Ausfuhrbeihilfen abgesehen, den Handel nicht beeinträchtigen und damit nicht von den Artikeln 92 und 93 EG-Vertrag erfasst werden. Die von der Kommission bestimmten Beträge sind bislang nicht angegriffen worden.

53 Die Kommission ist allerdings durch die von ihr erlassenen Gemeinschaftsrahmen und Mitteilungen im Bereich der Kontrolle der staatlichen Beihilfen gebunden, soweit sie nicht von den Vorschriften des EG-Vertrages abweichen und soweit sie von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden (Urteile vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85, Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnr. 22, vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90, CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnr. 36, und vom 15. Oktober 1996 in der Rechtssache C-311/94, IJssel-Vliet, Slg. 1996, I-5023, Randnr. 43). Die Kommission kann deshalb die Anwendung der De-minimis-Regel auf Beihilfen nicht verweigern, die Unternehmen gewährt wurden, die zu Sektoren gehören, die nach den jeweils anwendbaren Texten nicht von der Anwendung dieser Regel ausgenommen sind.

54 Somit sind die Artikel 3 und 4 der angefochtenen Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie sich auf die Beihilfen beziehen, die natürlichen Personen und KMU, die anderen Tätigkeiten als dem Transport nachgehen, gewährt wurden und deren Betrag unterhalb der De-minimis-Schwelle liegt, die in den zum Zeitpunkt der Gewährung dieser Beihilfen geltenden Gemeinschaftsrahmen und Mitteilungen der Kommission festgelegt ist.

55 In Bezug auf die Beihilfen, die die genannte De-minimis-Schwelle überschreiten und nicht professionellen Beförderern gewährt wurden, ist festzustellen, dass ihr Einfluss auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten in der angefochtenen Entscheidung ausschließlich im Hinblick auf den Verkehrssektor begründet wird.

56 Dazu führt die Kommission in der angefochtenen Entscheidung aus, die streitigen Beihilfen wirkten sich auf den Wettbewerb sowohl mit den in Spanien als auch mit den in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Verkehrsunternehmen aus, da die Liberalisierung der Transporte auf der Straße den Wettbewerb mit den Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten im Bereich des internationalen Transports und der Kabotage eröffnet habe. In der Praxis würden diese Unternehmen benachteiligt, da das mit dem Plan eingerichtete System für sie schwerer zugänglich sei.

57 Zunächst ist die Auffassung der Kommission, der Plan sei diskriminierend, unbegründet. Eine Diskriminierung liegt nach ständiger Rechtsprechung insbesondere dann vor, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt und dadurch bestimmte Wirtschaftsteilnehmer gegenüber anderen benachteiligt werden, ohne dass diese Ungleichbehandlung durch das Vorliegen objektiver Unterschiede von einigem Gewicht gerechtfertigt wäre (vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 13. Juli 1962 in den Rechtssachen 17/61 und 20/61, Klöckner-Werke und Hoesch/Hohe Behörde, Slg. 1962, 655, 692 f., vom 15. Januar 1985 in der Rechtssache 250/83, Finsider/Kommission, Slg. 1985, 131, Randnr. 8, und Banks, Randnr. 35). Eine von einer Behörde getroffene Maßnahme zur Unterstützung von Investitionen findet sachnotwendig nur auf das Gebiet Anwendung, für das sie zuständig ist; ihr kann nicht vorgeworfen werden, nicht auch Unternehmen zu begünstigen, die in diesem Gebiet nicht niedergelassen sind, da sich diese ihr gegenüber in einer gänzlich anderen Lage befinden als die dort niedergelassenen Unternehmen. Diese Klarstellung steht allerdings der Einstufung einer solchen Unterstützungsmaßnahme als „Beihilfe" im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag nicht entgegen, wenn die Maßnahme den Tatbestand dieser Bestimmung erfüllt.

58 In bestimmten Fällen ergibt sich bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, dass sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. In solchen Fällen hat die Kommission diese Umstände in der Begründung ihrer Entscheidung anzugeben (vgl. die o. g. Urteile Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Randnr. 24, Deutschland u. a./Kommission, Randnr. 52, sowie Urteil vom 19. Oktober 2000 in den Rechtssachen C-15/98 und C-105/99, Italien und Sardegna Lines/Kommission, Slg. 2000, I-8855, Randnr. 66). Im Gegensatz zum Vorbringen der spanischen Regierung genügt die Begründung der

angefochtenen Entscheidung, so wie sie im ersten Satz der Randnummer 56 dieses Urteils wiedergegeben ist, um den Einfluss des Planes auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten darzutun: Er ist auf eine unbestimmte Zahl von Begünstigten jenseits der De-minimis-Schwelle anwendbar, betrifft Dienstleistungen, deren Erbringung zwischen den Mitgliedstaaten liberalisiert ist, und diese Dienstleistungen sind ihrem Wesen nach geeignet, Gegenstand von Leistungserbringungen zwischen den Mitgliedstaaten zu sein. Ohne Bedeutung ist hierbei, dass tatsächlich nur eine begrenzte Zahl von professionellen Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten in Spanien Kabotage durchführt, da der Plan gerade darauf gerichtet sein könnte, die Entwicklung solcher Dienstleistungen zu bremsen.

59 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission den Einfluss der streitigen Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten hinreichend nachgewiesen hat, soweit es um Beihilfen geht, die die De-minimis-Schwelle übersteigen und nicht professionellen Beförderern gewährt wurden.

60 Das gilt erst recht für Beihilfen, die die De-minimis-Schwelle überschreiten und professionellen Verkehrsunternehmen gewährt wurden.

61 Zu prüfen bleibt, ob die Kommission in Bezug auf die Beihilfen, die professionellen Beförderern in Höhe eines Betrages unterhalb der De-minimis-Schwelle gewährt wurden, die Beeinflussung des Wettbewerbs und des Handels hinreichend begründet hat. Die Kommission führt dazu in der angefochtenen Entscheidung aus, die De-minimis-Regel nehme den Verkehrssektor ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus, da in diesem Sektor mit seiner hohen Zahl kleiner Unternehmen relativ geringe Mittel Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Handel haben könnten. Im Übrigen verweist sie darauf, dass auf dem Straßenverkehrssektor Überkapazität herrsche und dass der Plan nach den spanischen Angaben einen leichten Anstieg der Transportvolumenkapazität bewirkt habe.

62 Die spanische Regierung führt aus, der weitaus größte Teil der mit den streitigen Beihilfen begünstigten professionellen Verkehrsunternehmen verfüge nur über eine geringe Anzahl von Fahrzeugen. Insbesondere verfügten 81 % dieser Begünstigten, die Fahrzeuge der höchsten Kategorien erworben hätten, nur über ein einziges Fahrzeug; 97 % verfügten über weniger als fünf Fahrzeuge. Nur für etwa die Hälfte der Fahrzeuge niedrigerer Kategorien, die professionellen Verkehrsunternehmen gehörten, sei eine Beförderungslizenz für ganz Spanien erteilt worden. Unter den Fahrzeugen, für die eine solche Beförderungslizenz erteilt worden sei — und nur diese könnten mit Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten in Wettbewerb treten —, seien nur 10 % für eine Erneuerung im Rahmen des Planes in Frage gekommen, da sie mehr als 10 Jahre alt gewesen seien. Insgesamt habe sich die Erneuerung auf lediglich 0,5 % des spanischen Nutzfahrzeugbestands erstreckt (die erneuerten Fahrzeuge der höchsten Kategorien hätten, wie in Randnummer 31 dieses Urteils dargestellt, nur 0,1 % dieses Bestandes ausgemacht). Schließlich könne eine Beihilfe von höchstens 6,5 % des Kaufpreises ohne Mehrwertsteuer je Fahrzeug verteilt auf die Nutzungsdauer des betreffenden Fahrzeugs keinen erheblichen Wettbewerbsvorteil bei den Tarifen bewirken.

63 Jedoch kann eine verhältnismäßig geringe Beihilfe den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wenn auf dem Sektor, in dem die begünstigten Unternehmen tätig sind, ein lebhafter Wettbewerb herrscht (Urteile vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85, Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393, Randnr. 24, und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 27).

64 Sofern sich die Teilnehmer des fraglichen Marktes nicht wettbewerbswidrig verhalten, herrscht auf einem Sektor mit Überkapazität, so wie die Kommission den Straßenverkehrssektor eingestuft hat, ohne dass die spanische Regierung dem widersprochen hätte, zwangsläufig ein lebhafter Wettbewerb. Wie die Kommission im Teil V der Begründung der angefochtenen Entscheidung zu Recht ausführt, kann außerdem eine Beihilfe, die auf individueller Ebene bescheiden sein mag, die aber potenziell allen Unternehmen eines Sektors oder einem sehr großen Teil von ihnen offen steht, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel

zwischen Mitgliedstaaten haben, wenn der Sektor durch eine hohe Anzahl kleiner Unternehmen gekennzeichnet ist. Die von der spanischen Regierung übermittelten Zahlen bestätigen, dass die große Mehrheit der mit den streitigen Beihilfen Begünstigten kleine Unternehmen sind.

65 Somit hat die Kommission hinreichend nachgewiesen, dass die den professionellen Verkehrsunternehmen gewährten Beihilfen, deren Betrag unterhalb der De-minimis-Schwelle bleibt, in den Anwendungsbereich des Artikels 92 EG-Vertrag fallen.

66 Das Vorbringen der spanischen Regierung, so wie es in Randnummer 62 dieses Urteils zusammengefasst ist, steht dem nicht entgegen. Dass für etwa die Hälfte der erneuerten Fahrzeuge der niedrigeren Kategorien nur lokale oder regionale Beförderungslizenzen erteilt worden seien, belegt nicht, dass diese Fahrzeuge nicht in Wettbewerb mit Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten treten können, die in Spanien Kabotage durchführen oder durchführen können. Auch dass nur 10 % der Fahrzeuge, für die eine Beförderungslizenz für ganz Spanien erteilt worden sei, für eine Erneuerung im Rahmen des Planes in Frage gekommen seien, steht dem nicht entgegen, dass diese mit dem Plan ermöglichte Erneuerung den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinflusst. Schließlich lässt sich gegen die angefochtene Entscheidung auch nicht anführen, dass im Nachhinein festgestellt worden sei, dass nur ein kleiner Teil des spanischen Nutzfahrzeugbestands in der Folge der Durchführung des Planes erneuert worden sei.

67 Zum einen müssen nämlich nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag Beihilferegelungen vor ihrem Inkrafttreten der Kommission notifiziert und von ihr genehmigt werden; sie sind daher nur anhand ihrer im Voraus festgelegten allgemeinen Merkmale, nicht aber anhand der im Nachhinein festgestellten Ergebnisse zu prüfen. Andernfalls würden die Mitgliedstaaten, die eine Beihilferegelung vor einer Genehmigung der Kommission durchführten, gegenüber denjenigen begünstigt, die die Verpflichtung einhalten, die beabsichtigten Maßnahmen vor der endgültigen Entscheidung dieses Organs nicht zu vollziehen. Selbst wenn aber im vorliegenden Fall die im Nachhinein getroffenen Feststel-

lungen berücksichtigt würden, änderte dies zum anderen nichts daran, dass mehrere tausend Nutzfahrzeuge im Rahmen des Planes erneuert wurden, was im Kontext eines Sektors mit Überkapazität, auf dem ein lebhafter Wettbewerb herrscht, ausreicht, um die Beeinflussung des Handels und des Wettbewerbs durch den genannten Plan deutlich zu machen, wie in Randnummer 64 dieses Urteils ausgeführt. Aus gleich gelagerten Erwägungen ist das Vorbringen, der Betrag der streitigen Beihilfen sei zu gering, um den damit Begünstigten einen erheblichen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, zurückzuweisen.

68 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Klagegrund in Bezug auf eine Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag nur hinsichtlich der Beihilfen unterhalb der De-minimis-Schwelle durchgreifen kann, die natürlichen Personen oder KMU gewährt wurden, die anderen Tätigkeiten als dem Transport nachgehen, und dass der Klagegrund im Übrigen zurückzuweisen ist.

Verletzung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag

Vorbringen der Parteien

69 Die spanische Regierung trägt vor, die Kommission hätte den Plan angesichts der mit ihm verfolgten Ziele der Verbesserung der Sicherheit des Straßenverkehrs und des Umweltschutzes in jedem Fall nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag genehmigen müssen.

70 Der Plan habe unbestreitbar zur Erreichung dieser Ziele beigetragen. Wenn die streitige Begünstigung nicht daran gebunden sei, dass die erworbenen neuen Fahrzeuge noch strengeren Normen entsprächen als den allgemein auf Neu-

fahrzeuge anwendbaren, dann deshalb, weil diese letztgenannten bereits ein hohes Niveau hätten und sich deshalb die vorzeitige Ersetzung eines Altfahrzeugs durch ein neues Fahrzeug in einer merklichen Verbesserung der Situation in Bezug auf die beiden o. g. Ziele niederschlage. Zudem werde mit dem Plan eine Verbesserung im Vergleich zu den geltenden allgemeinen Normen für den Betrieb von Fahrzeugen angestrebt, da er das Stilllegen von weniger leistungsfähigen, zum Fahren berechtigten Altfahrzeugen, begünstige. Im vorliegenden Fall entsprächen die Kosten der angestrebten Verbesserung zwangsläufig dem Anschaffungspreis des neuen Fahrzeugs; auf dieser Grundlage müsse der Beihilfeanteil der gewährten Subvention (höchstens 6,5 %) berechnet werden. Diese Subvention stelle keine Betriebsbeihilfe dar, da sie lediglich die hohen spanischen Zinssätze ausgleiche, die die Zinssätze in den anderen Mitgliedstaaten überstiegen. Das fehlende Interesse der in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Verkehrsunternehmen, die Begünstigung durch den Plan zu beantragen, hänge gerade mit dem Niveau der Zinssätze zusammen, die in anderen Mitgliedstaaten attraktiver seien, nicht aber mit einer wie auch immer gearteten Diskriminierung. Was die Erhöhung der Transportvolumenkapazität aufgrund der Ersetzung eines mehr als zehn Jahre alten Fahrzeugs durch ein größeres neues Fahrzeug betreffe, so sei diese nur in 12,3 % der Fälle eingetreten. Schließlich hätten die spanischen Behörden Maßnahmen zur Vermeidung der Kumulation von Beihilfen bei den Begünstigten getroffen.

71 Nach Ansicht der Kommission hat die spanische Regierung die positiven Auswirkungen des Planes auf die Umwelt und die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht nachgewiesen. Die streitigen Beihilfen glichen lediglich einen Teil der Kosten eines neuen Fahrzeugs aus, ohne dass irgendein Gesichtspunkt in Bezug auf Umwelt oder Sicherheit berücksichtigt werde. Modelle, die seit Jahren auf dem Markt und im Hinblick auf beide Gesichtspunkte wenig leistungsfähig seien, kämen für die Beihilfen in Betracht. Die Umwelt- und Sicherheitsnormen gälten in jedem Fall für alle im Verkehr befindlichen Fahrzeuge, auch für die, deren Stilllegung gefördert werde. Sofern neu zugelassene Fahrzeuge strengeren Normen unterlägen als ältere Fahrzeuge, sei es doch möglich, dass einige der letztgenannten ein Anforderungsniveau erreichen könnten, das dem neuer Fahrzeuge entspreche. Allemal könne der Plan nur die Anwendung bestehender Normen fördern.

72 Die Politik der Kommission im Bereich staatlicher Beihilfen für den Umweltschutz, so wie sie im Umweltschutzrahmen niedergelegt sei, gehe aber von dem Grundsatz aus, dass nur die Beihilfen erforderlich seien, mit denen höhere Ziele als das Anforderungsniveau der verbindlichen Normen verfolgt würden. Aus dem Rahmen ergebe sich, dass eine Ausnahme zugunsten des Planes nur dann hätte gewährt werden können, wenn die streitigen Beihilfen nur den Teil der Investition betroffen hätten, der zur Erreichung der Umweltziele bestimmt sei, nicht aber die Investition als Ganzes, und wenn höchstens 15 % der beihilfefähigen Kosten übernommen worden wären. Im vorliegenden Fall aber dienten als Berechnungsgrundlage der genannten Beihilfen die Kosten des neuen Fahrzeugs insgesamt, nicht nur die Kosten der Verbesserungen im Vergleich zu den Altfahrzeugen. Es handele sich damit um eine schlichte Betriebsbeihilfe, die die Unternehmen von Kosten entlaste, die sie normalerweise zu tragen hätten, und die von ihrer Natur her den Handel in einem Maße verzerre, das dem Gemeinschaftsinteresse wiederspreche.

73 Zudem verstärke eine Reihe von Umständen die Unvereinbarkeit des Planes mit dem Gemeinsamen Markt, insbesondere die Überkapazität auf dem Verkehrssektor, die von dem Plan begünstigt statt bekämpft werde, und die reale Gefahr der Kumulation der in Anwendung des Planes gewährten Beihilfen mit vorher von der Kommission genehmigten Beihilfen. Die Zusicherungen, die die spanische Regierung hierzu erstmals in ihrer Erwiderung abgegeben habe, seien ungenau und zur Vermeidung dieser Gefahr unzureichend; zudem seien sie der Kommission vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht zur Kenntnis gebracht worden.

Würdigung durch den Gerichtshof

74 Die Kommission verfügt bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag über einen weiten Ermessensspielraum, den sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind (vgl. z. B. Urteil Deufil/Kommission, Randnr. 18). Die gerichtliche Kontrolle

der Ausübung dieses Ermessens ist auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Missbrauch begrenzt.

75 Aus dem Wortlaut der Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c und 93 EG- Vertrag ergibt sich bereits, dass die Kommission die von der ersten dieser beiden Bestimmungen erfassten Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen „kann". Daher ist die Kommission nicht verpflichtet, solche Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären, auch wenn sie sich selbst dann zur Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen, über die sie ihre Kontrolle ausübt, mit dem Gemeinsamen Markt äußern muss, wenn diese ihr nicht notifiziert wurden (vgl. Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87, Frankreich/Kommission, „Boussac Saint Frères", Slg. 1990, I-307, Randnrn. 15 bis 24).

76 Jedoch ist die Kommission zum einen, wie in Randnummer 53 dieses Urteils ausgeführt, durch die von ihr erlassenen Gemeinschaftsrahmen und Mitteilungen im Bereich der Kontrolle der staatlichen Beihilfen gebunden, soweit sie nicht von den Vorschriften des EG-Vertrags abweichen und soweit sie von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden. Zum anderen hat sie nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) ihre Entscheidungen zu begründen, darunter auch die, mit denen sie es ablehnt, Beihilfen nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären. Der Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag kann von Amts wegen geprüft werden.

77 Aus dem Umweltschutzrahmen ergibt sich nun, dass die Einstufung einer Beihilfe als Investitionsbeihilfe oder als Betriebsbeihilfe wesentlich für die Beantwortung der Frage ist, ob sie nach diesem Rahmen genehmigt werden kann.

78 Unter Ziffer 3.2 des Umweltschutzrahmens, der die Investitionsbeihilfen betrifft, wird nämlich zunächst in Ziffer 3.2.1 ausgeführt, dass derartige Beihilfen, insbesondere solche in Bezug auf Ausrüstungsgüter zur Verringerung von Ver-

schmutzung und Schadstoffen, innerhalb der Grenzen des Gemeinschaftsrahmens genehmigt werden können. Es wird klargestellt, dass die beihilfefähigen Kosten strikt auf die zur Verwirklichung der Umweltziele erforderlichen Mehrkosten zu begrenzen und dass andere Kosten auszuschließen sind. Daher sind Investitionsgrundkosten für Ersatzanlagen nicht beihilfefähig, wenn sie ausschließlich der Ersetzung von Produktionskapazitäten dienen, ohne den Umweltschutz zu verbessern. Beihilfen, die angeblich Umweltzwecken dienen, in Wirklichkeit aber allgemeine Investitionen fördern, sind von dem Gemeinschaftsrahmen grundsätzlich auszuschließen.

79 In Ziffer 3.2.3 des Umweltschutzrahmens wird anschließend ausgeführt, dass Investitionsbeihilfen für Umweltzwecke bis zu einer bestimmten Höhe zulässig sind. Es wird unterschieden zwischen Beihilfen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen (A.), eine Kategorie, innerhalb deren Beihilfen zur Anpassung von bestehenden Anlagen und Ausrüstungen (A.1) und Beihilfen zur Ersetzung von Anlagen unterschieden werden (A.2), und Beihilfen an Unternehmen, die die verbindlichen Umweltnormen übertreffen (B.).

80 Dagegen ergibt sich aus Ziffer 3.4 des Umweltschutzrahmens, dass die Kommission — von bestimmten Fällen, die die Abfallbehandlung und die vorübergehende Entlastung bei Umweltabgaben betreffen, abgesehen — Betriebsbeihilfen auch dann nicht genehmigt, wenn sie mit Umweltschutzzielen begründet werden.

81 Im vorliegenden Fall lässt sich der angefochtenen Entscheidung jedoch nicht klar entnehmen, ob die Kommission die fraglichen Beihilfen als Betriebs- oder als Investitionsbeihilfen angesehen hat, obwohl im Umweltschutzrahmen unterschiedliche Regelungen für die beiden Kategorien vorgesehen sind. So geben im Teil V der Begründung der angefochtenen Entscheidung die Absätze 12, 13 und 15 wohl zu verstehen, dass es sich um Investitionsbeihilfen handele, während der Absatz 17 im Gegenteil darauf schließen lässt, dass es sich um Betriebsbeihilfen handele.

82 Die nach Artikel 190 EG-Vertrag notwendige Begründung muss jedoch die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Akt erlassen hat, so klar und unzweideutig wiedergeben, dass die Betroffenen zur Wahrnehmung ihrer Rechte von den tragenden Gründen für die Maßnahme Kenntnis nehmen können und der Richter seine Kontrolle ausüben kann.

83 Da die fraglichen Beihilfen nicht klar als Investitionsbeihilfen oder als Betriebsbeihilfen eingestuft wurden, war das Königreich Spanien nicht in vollem Umfang in der Lage, seine Rechte zu wahrzunehmen.

84 Zwar hat die Kommission vor dem Gerichtshof vorgetragen, dass es sich um Betriebsbeihilfen handele. Die Begründung ist dem Betroffenen jedoch grundsätzlich gleichzeitig mit der beschwerenden Entscheidung mitzuteilen; ein Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag kann vor dem Gerichtshof nicht geheilt werden (vgl. insbesondere Urteil vom 26. November 1981 in der Rechtssache 195/80, Michel/Parlament, Slg. 1981, 2861, 2876 f.).

85 Die angefochtene Entscheidung ist demzufolge hinsichtlich der fehlenden Vereinbarkeit des Planes mit den Kriterien des Umweltschutzrahmens unzureichend begründet.

86 Zudem sind die Umstände des vorliegenden Falles, die nach Ansicht der Kommission im Hinblick auf die in dem Umweltschutzrahmen aufgestellten Regeln eine Vereinbarkeitserklärung ausschließen, nicht maßgebend.

87 Erstens begünstige der Plan die Überkapazität im Verkehrssektor. Der Umweltschutzrahmen bestimmt jedoch in Ziffer 2.1, dass er für die Gewährung von Beihilfen in allen dem EG-Vertrag unterliegenden Sektoren gilt (abgesehen von

einem speziellen Sektor im Bereich der Landwirtschaft), und zwar einschließlich der Sektoren, für die besondere Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen gelten (der Verkehrssektor wird ausdrücklich genannt), sofern diese Vorschriften nichts anderes vorsehen. Dabei mag dahinstehen, ob die besonderen Vorschriften für den Verkehrssektor jede Beihilfe verbieten, die eine Zunahme der Transportvolumenkapazität bewirkt; jedenfalls hätte die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Unvereinbarkeitserklärung auf die Beihilfen beschränken können, die den Erwerb eines Fahrzeugs ermöglichten, das einer höheren Kategorie angehört als das stillgelegte Fahrzeug.

88 Zweitens bestehe die Gefahr der Kumulierung der streitigen Beihilfen mit vorher von der Kommission genehmigten Beihilfen. Die einzigen Bestimmungen des Umweltschutzrahmens über die Kumulierung von Beihilfen in Ziffer 3.8 des Umweltschutzrahmens beschränken sich jedoch auf die Regelung, dass die Höchstgrenzen der Beihilfen, die für verschiedene Umweltzwecke gewährt werden können, für Beihilfen sämtlicher Herkunft gelten. Diese Regelung betrifft in keiner Weise die Frage der eventuellen Kumulierung von Beihilfen für verschiedene Zwecke durch ein Unternehmen, auf die die Kommission aber ihre Argumentation stützt.

89 Diese Frage bildet vielmehr den Gegenstand der Mitteilung der Kommission über die Kumulierung von Beihilfen unterschiedlicher Zielsetzung (ABl. 1985, C 3, S. 2), in der die Mechanismen der Notifizierung in den wichtigsten Fällen der Kumulierung von Beihilfen unterschiedlicher Zielsetzung bei einem bestimmten Investitionsvorhaben geregelt werden. Aus dieser Mitteilung folgt jedoch nicht, dass eine Beihilferegelung nicht für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden darf, wenn einige der damit Begünstigten bereits zu anderen Zwecken genehmigte Beihilfen erhalten haben.

90 Wenn eine Beihilferegelung zur Verringerung von Verschmutzung und Schadstoffen daher die Kriterien erfüllt, die in dem einschlägigen Gemeinschaftsrahmen und ggf. in besonderen Vorschriften für bestimmte Sektoren aufgestellt wurden,

dann kann sie nicht deshalb insgesamt für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt werden, weil einige der damit Begünstigten bereits zu anderen Zwecken genehmigte Beihilfen erhalten haben. Der betreffende Staat hat gegebenenfalls der Kommission lediglich die wichtigsten Fälle der Kumulierung von Beihilfen unterschiedlicher Zielsetzung bei ein und demselben Unternehmen zu notifizieren, und zwar entsprechend den Bedingungen, die in der derartige Beihilfen betreffenden Mitteilung aufgestellt werden.

91 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission in Bezug auf die Beihilfen, die nach dem Plan professionellen Verkehrsunternehmen gewährt wurden, und in Bezug auf die Beihilfen, die über die De-minimis-Schwelle hinausgehen und nicht professionellen Beförderern gewährt wurden, die Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c und 190 EG-Vertrag verletzt hat, indem sie mit der in der angefochtenen Entscheidung gegebenen Begründung die genannten Beihilfen insgesamt für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt hat.

92 Daher ist — auch unter Berücksichtigung der Feststellung in Randnummer 68 dieses Urteils und ohne dass es erforderlich wäre, die übrigen von der spanischen Regierung vorgetragenen Klagegründe zu untersuchen — der Klage stattzugeben; und die Artikel 3 und 4 der angefochtenen Entscheidung sind für nichtig zu erklären.

Kosten

93 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag des Königreichs Spanien die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Artikel 3 und 4 der Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen „Plan Renove Industrial" (August 1994 — Dezember 1996) werden für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. September 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Die Präsidentin der Sechsten Kammer

F. Macken