DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. september 2002 *

I sag C-351/98,

Kongeriget Spanien ved R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Guerra Fernández og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 98/693/EF af 1. juli 1998 om den spanske ordning for støtte til indkøb af erhvervskøretøjer »Plan Renove Industrial« (den industrielle fornyelsesplan) (august 1994 — december 1996) (EFT L 329, s. 23),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer), V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 31. januar 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. maj 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. september 1998 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om annullation af artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 98/693/EF af 1. juli 1998 om den spanske ordning for støtte til indkøb af erhvervskøretøjer »Plan Renove Industrial« (den industrielle fornyelsesplan) (august 1994 — december 1996) (EFT L 329, s. 23, herefter »den anfægtede beslutning«).

Faktiske omstændigheder og den anfægtede beslutning

2 Ved en aftale indgået den 27. september 1994 mellem det spanske industri- og energiministerium og Instituto de Crédito Oficial (det offentlige kreditinstitut) indførte de spanske myndigheder den i sagen anfægtede ordning, den såkaldte »Plan Renove Industrial« (herefter »ordningen«), som var gældende fra august 1994 til december 1996, og som havde til formål at lette udskiftningen af erhvervskøretøjer, der indehaves af fysiske personer, små og mellemstore virksomheder (herefter »SMV«), regionale offentlige foretagender og lokale offentlige servicevirksomheder.

3 Ordningen bestod i en rentegodtgørelse for lån, som optages i forbindelse med køb eller leasing med købeoption af et nyt, støtteberettiget køretøj. I medfør af ordningen kunne der ydes lån indtil 70% af køretøjets købspris, eksklusiv moms, og rentegodtgørelsen blev ydet på den betingelse, at erhvervskøretøjet — der skulle være mere end ti år gammelt (eller mere end syv år for vejtraktorer) og opfylde visse betingelser, der var fastlagt efter typen af det købte køretøj — blev taget ud af drift. Når henses til varigheden af de ydede kreditter udgjorde

godtgørelsesforanstaltningens subventionsækvivalent højst 6,5% af købsprisen på det nye køretøj, eksklusiv moms.

4 Da de spanske myndigheder fandt, at foranstaltningen ikke udgjorde nogen statsstøtte ifølge EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF), anmeldte de den ikke til Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF).

5 Kommissionen blev bekendt med ordningen via pressen. Efter at have tilsendt de spanske myndigheder en første begæring om oplysninger den 9. februar 1995 og efter flere brevvekslinger med dem iværksatte Kommissionen den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde. Den underrettede de spanske myndigheder herom ved skrivelse af 26. juni 1996 og offentliggjorde denne skrivelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1996 C 266, s. 10), idet den opfordrede alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger.

6 De spanske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved skrivelse af 26. juli 1996. Ingen af de øvrige medlemsstater eller andre interesserede parter har fremsat bemærkninger. Efter yderligere anmodninger om oplysninger og yderligere brevvekslinger samt et bilateralt møde mellem Kommissionens tjenestegrene og den spanske regerings tjenestegrene vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.

7 I punkt II i beslutningens betragtninger fremhæver Kommissionen for det første, at den internationale person- og godsbefordring er blevet fuldstændig liberaliseret inden for Fællesskabet med virkning fra henholdsvis den 1. juni 1992 og den 1. januar 1993. Hvad angår cabotagekørsel fremhæver Kommissionen, at denne

har været liberaliseret siden den 30. august 1992 for så vidt angår personbefordring (bortset fra fast rutefart), og at liberaliseringen er blevet gennemført gradvis mellem 1990 og den 1. juli 1998 for så vidt angår godstransport.

8 Kommissionen anfører videre i punkt IV i den anfægtede beslutnings betragtninger, at godtgørelserne til offentlige regionale foretagender eller lokale offentlige servicevirksomheder eller de godtgørelser, som med henblik på anskaffelse af små erhvervskøretøjer ydes fysiske personer eller SMV, som ikke er erhvervsmæssige transportvirksomheder (herefter »virksomheder, der ikke har transport som erhverv«), og som udelukkende foretager transportaktiviteter på lokalt eller regionalt plan, ikke udgør statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Efter Kommissionens opfattelse påvirker denne støtte ikke samhandelen mellem medlemsstaterne. Navnlig hvor der er tale om virksomheder, der ikke har transport som erhverv, som udelukkende udøver transportaktiviteten på lokalt eller regionalt plan, er det Kommissionens opfattelse, at den type befordringer, der udføres med små erhvervskøretøjer, og den omstændighed, at der ikke findes noget holdbart økonomisk alternativ, der gør det muligt at overdrage dem til erhvervsmæssige transportvirksomheder, indebærer, at de ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og transportmarkedet. Denne samme vurdering ligger til grund for artikel 1 og 2 i den anfægtede beslutnings konklusion.

9 Derimod er det Kommissionens opfattelse, at al anden støtte, der i medfør af ordningen ydes til fysiske personer og SMV (herefter »den omtvistede støtte«), udgør statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, og er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet. Denne vurdering ligger til grund for artikel 3 i den anfægtede beslutnings konklusion.

10 For det første finder Kommissionen, at den omtvistede støtte finansieres ved statsmidler, at den fordrejer konkurrencen ved at nedsætte støttemodtagernes normale driftsomkostninger, og at den påvirker samhandelen inden for vejtransporten, som er under fuldstændig liberalisering. I så henseende fremhæver

Kommissionen, at støttemodtagerne er i konkurrence med de transportvirksomheder, som er etableret i Spanien eller i andre medlemsstater, og som ikke kan oppebære støtte. Efter Kommissionens opfattelse er ordningen diskriminerende, i hvert fald i praksis, over for transportvirksomheder, som ikke er etableret i Spanien, og som, hvis de ønsker at opnå støtte, bliver nødt til at indgå en forudgående aftale med en spansk erhvervsdrivende, som erklærer sig rede til at tage et køretøj, der er registreret i denne medlemsstat, ud af drift.

11 For det andet finder Kommissionen, at den omtvistede støtte ikke kan fritages, navnlig ikke efter bestemmelserne i traktatens i artikel 92, stk. 3, litra c), om støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene.

12 Ifølge Kommissionen gælder den såkaldte »de minimis«-regel, som er indeholdt i Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til SMV, og hvorefter støtte af ubetydelig størrelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92 (jf. EFT 1992 C 213, s. 2, og EFT 1996 C 213, s. 4, samt EFT 1996 C 68, s. 9), ikke for transportsektoren, der også omfatter befordringer udført for »egen regning« af virksomheder, der ikke har transport som erhverv. Disse befordringer og dem, der udføres af egentlige transportvirksomheder, er nemlig indbyrdes substituerbare.

13 Ifølge Kommissionen kan der endvidere ikke gives de spanske myndigheder medhold i det hensyn til beskyttelse af miljøet, som ordningen hævdes at være begrundet i, da det efter Fællesskabets rammebestemmelser om statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT 1994 C 72, s. 3, herefter »rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse«) kun er muligt at yde støtte til fremme af foranstaltninger, som går videre end lovforskrifterne på miljøområdet, hvilket den her i sagen omtvistede støtte ikke gør. Støtten beregnes nemlig på grundlag af prisen for et

nyt køretøj, uden at miljøhensyn overhovedet tages i betragtning. Desuden er vejtransporten kendetegnet ved en overkapacitet, som ordningen forstærker, da den gør det muligt at udskifte gamle køretøjer med nye, der har en større kapacitet. Det er Kommissionens faste praksis på støtteområdet at godkende støtte til nye investeringer, som det ikke er muligt at foretage uden denne støtte, men ikke støtte til investeringer udelukkende til udskiftning.

14 Endvidere er det Kommissionens opfattelse, at der i den foreliggende sag er risiko for, at støtten kumuleres med andre støtteforanstaltninger, som Kommissionen har godkendt på andre områder.

15 Endelig har Kommissionen bestemt, at den statsstøtte, der er ydet i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, skal kræves tilbage af støttemodtagerne for at genoprette de konkurrencevilkår, som gjaldt, inden støtten blev ydet. Kommissionen anfører, at den omtvistede støtte er ulovligt udbetalt, og at den ikke er blevet lovlig på grund af det tidsrum, som er forløbet siden ordningens gennemførelse. Den afviser de spanske myndigheders argument om, at det på grund af støttens ringe størrelse vil stride mod proportionalitetsprincippet at kræve den tilbagebetalt. Kravet om tilbagebetaling af støtten fremgår af den anfægtede beslutnings artikel 4.

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Efter at Kongeriget Spanien har indgivet stævning i sagen, har Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) anlagt en parallel sag ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, hvorunder der også er nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutnings artikel 3 og 4. Denne sag er registreret som sag T-55/99. Sagen ved Retten er forløbet normalt.

17 Ved kendelse af 25. januar 2000 har Domstolen efter at have hørt parterne i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 82a, stk. 1, litra a), udsat sagen, indtil Retten har truffet afgørelse i sag T-55/99. Ved dom af 29. september 2000 i sag CETM mod Kommissionen (sag T-55/99, Sml. II, s. 3207) frifandt Retten Kommissionen for CETM's påstand.

18 Som svar på et spørgsmål herom har den spanske regering angivet over for Domstolen, at sagen ved denne efter regeringens opfattelse bør fortsætte uanset Rettens dom i sagen CETM mod Kommissionen.

19 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutnings artikel 3 og 4 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Søgsmålet

21 Den spanske regering har fremført fem anbringender til støtte for sin annullationspåstand. For det første, at den omtvistede støtte ikke omfattes af traktatens artikel 92, stk. 1. For det andet, at støtten, selv om den antages at være omfattet af denne bestemmelse, bør fritages efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). For det tredje, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. For det fjerde, at forpligtelsen til tilbagebetaling af den omtvistede støtte strider mod proportionalitetsprincippet. Endelig anfører den spanske regering for det femte, at beslutningen ikke er begrundet hvad angår forpligtelsen til tilbagebetaling.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1

Parternes argumenter

22 Den spanske regering har gjort gældende, at foranstaltningerne, der er omhandlet i den anfægtede beslutnings artikel 3, ikke er statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.

23 For det første fremmer den omtvistede støtte ikke visse virksomheder eller produktioner. Den er nemlig rettet til en ubestemt helhed af mulige støttemodtagere. Desuden er den ikke diskriminerende, da de transportvirksomheder, som ikke er etableret i Spanien, indirekte kan oppebære den enten ved at indgå en aftale med ejeren af et i Spanien registreret køretøj, som er indstillet på at ophugge dette, eller ved at registrere deres egne køretøjer i Spanien, før de

ophugges. Den spanske regering tilføjer, at det er i overensstemmelse med ordningens karakter og opbygning at udelukke store virksomheder fra ordningen, hvis formål er at beskytte miljøet, fremme trafiksikkerheden og forny bilparken. De store virksomheder fornyer nemlig deres bilpark på et tidligere tidspunkt end de mindre og behøver ikke nogen støtte hertil.

24 I den forbindelse henviser den spanske regering til definitionen af »specifikke subsidier« i artikel 2, nr. 2.1, litra b), i den aftale om subsidier og udligningsforanstaltninger, som er indeholdt i bilag IA til overenskomsten om oprettelse at Verdenshandelsorganisationen (herefter »aftalen om subsidier«), der blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1). Efter regeringens opfattelse omfatter denne definition — således som definitionen er nærmere fastlagt i fodnote 2 vedrørende nævnte bestemmelse i aftalen om subsidier — ikke de subsidier, der ydes efter kriterier eller betingelser, »som er neutrale, som ikke begunstiger visse virksomheder på bekostning af andre, og som er af økonomisk art og anvendes horisontalt, såsom antal beskæftigede eller virksomhedsstørrelse«. Følgelig opfylder ordningens anvendelsesområde kriteriet om overensstemmelse med ordningens karakter og opbygning, hvorfor den falder uden for begrebet »støtte« i traktatens artikel 92, stk. 1.

25 For det andet anfører regeringen, at den omtvistede støtte ikke fordrejer konkurrencen og ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

26 Den spanske regering henviser for det første til de førnævnte af Kommissionen vedtagne rammebestemmelser om statsstøtte til SMV, og navnlig til den heri indeholdte de minimis-regel. Kommissionen har fastsat den øvre grænse for støttebeløb, som ikke omfattes af traktatens artikel 92, stk. 1, til 100 000 ECU pr.

virksomhed over en periode på tre år. Selv om rammebestemmelserne om statsstøtte til SMV ikke gælder for transportsektoren, bør de grunde, der har ført til de minimis-reglens vedtagelse, efter regeringens opfattelse medføre, at reglen også anvendes i den foreliggende sag.

27 Den spanske regering henviser endvidere til, at det godtgøres af en række faktiske omstændigheder, at den omtvistede støtte kun i ringe grad påvirker fællesmarkedet. Navnlig retter støtten sig i det væsentlige kun til virksomheder, som udfører transport for egen regning på lokalt plan, og til erhvervsmæssige transportvirksomheder, som for størstedelens vedkommende kun råder over få køretøjer. Ordningen omfatter derfor principielt kun køretøjer, som ikke er i konkurrence med køretøjer fra andre medlemsstater.

28 Hvad særlig angår virksomheder, der ikke har transport som erhverv, og som udelukkende udfører transporter for egen regning, anfører den spanske regering, at Kommissionen selv har erkendt, at disse transporter ikke er i konkurrence med dem, der udføres for tredjemands regning af erhvervsmæssige transportvirksomheder, nemlig i sin rapport KOM(1998) 47 endelig udg. af 4. februar 1998 om gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25. oktober 1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1), som indeholder en oversigt over cabotagekørsel mellem 1990 og 1995, hvori cabotagekørsel for egen regning, som udføres i en anden medlemsstat end etableringsmedlemsstaten, ikke er medtaget på grund af sit ubetydelige omfang.

29 Den spanske regering fremfører derudover flere argumenter til godtgørelse af, at erhvervsmæssig transport for tredjemands regning og transport for egen regning ikke udgør det samme marked.

30 Under alle omstændigheder er den begrundelse, som Kommissionen har givet til godtgørelse af foranstaltningernes påvirkning af konkurrencen og samhandelen, nemlig at person- og godstransporten ad landevej er liberaliseret, efter regeringens opfattelse utilstrækkelig som bevis herfor. Under henvisning til Domstolens domme af 13. marts 1985 i sagen Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen (forenede sager 296/82 og 318/82, Sml. s. 809) og af 24. oktober 1996 i sagen Tyskland m.fl. mod Kommissionen (forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Sml. I, s. 5151) anfører den spanske regering, at konstateringen af påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater skal begrundes navnlig i forhold til den reelle situation på det pågældende marked, de støttemodtagende virksomheders markedsandel, de konkurrerende virksomheders stilling og handelen med de pågældende tjenesteydelser eller varer mellem medlemsstaterne. Ingen af disse forhold fremgår imidlertid af den anfægtede beslutning.

31 Endelig anfører den spanske regering, at de modtagere af den omtvistede støtte, som reelt kan være i konkurrence med transportvirksomheder fra andre medlemsstater, er begrænset til dem, som har indkøbt de største køretøjer, og de i denne kategori subventionerede køretøjer udgør kun 0,1% af samtlige erhvervskøretøjer.

32 Kommissionen bestrider påstanden om, at ordningen ikke begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, og om, at den udgør en generel foranstaltning, som ikke har karakter af en støtteordning i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. For det første kommer ordningen kun de virksomheder til gode, der har brug for erhvervskøretøjer, og de virksomheder, som ikke har brug for dem, oppebærer altså ikke den omtvistede støtte. For det andet er det blandt disse virksomheder kun SMV, der kan få udbetalt støtten. For det tredje medfører den omstændighed, at kategorien af støttemodtagere afgrænses på grundlag af abstrakte kriterier, ikke, at støtten mister sin selektive karakter. For det fjerde er den omstændighed, at store virksomheder udelukkes fra støtten, ikke begrundet i ordningens »karakter og opbygning«, som dette begreb forstås i Domstolens praksis. For det femte er bestemmelserne i aftalen om subsidier ikke relevante for vurderingen af en foranstaltning efter traktatens artikel 92, stk. 1, navnlig hvad angår dennes selektive karakter.

33 Endvidere afviser Kommissionen påstanden om, at ordningen ikke fordrejer konkurrencen og ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstater.

34 Kommissionen fremhæver, at Kongeriget Spanien har påberåbt sig de minimisreglen uden at have godtgjort, at de støttemodtagende virksomheder ikke modtager større støtte end den øvre grænse. Under alle omstændigheder er det udelukket at anvende denne regel inden for transportsektoren, da der dels er overkapacitet inden for denne sektor, hvorfor enhver støtte, den være sig nok så beskeden, forværrer dette problem, dels findes et meget stort antal erhvervsdrivende inden for sektoren, navnlig i Spanien, hvorfor en støtte til alle erhvervsdrivende, den være sig nok så beskeden, vil have en betydelig virkning for sektoren som helhed. Ifølge Kommissionen er den samlede mængde af erhvervskøretøjer i Spanien steget på grund af ordningen.

35 Endvidere gør Kommissionen gældende, at erhvervsmæssig transport for tredjemands regning og transport for egen regning er to dele af samme marked, eftersom de præsterede ydelser i vidt omfang kan erstatte hinanden. Når det fastslås i rapporten om cabotagekørsel af 4. februar 1998, at de virksomheder, der udfører transporter for egen regning, i meget ringe omfang har udnyttet mulighederne for cabotagekørsel i de andre medlemsstater i perioden 1990-1995, må dette betragtes som en helt normal foreteelse, da der først ved ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 792/94 af 8. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 for så vidt angår virksomheder, der udfører vejgodstransport for egen regning (EFT L 92, s. 13), blev givet fri adgang for disse til cabotagekørsel.

36 Hvad angår de konkurrencemæssige virkninger anfører Kommissionen endvidere, at selv om den omtvistede støtte på grund af det lange tidsrum, køretøjerne afskrives over, ikke påvirker støttemodtagernes priser, styrker den i hvert fald deres finansielle stilling. Det er irrelevant, at kun 0,5% af den spanske

park af erhvervskøretøjer blev fornyet i kraft af ordningen. Dels kunne Kommissionen ikke vurdere støttens faktiske virkning, da den traf den anfægtede beslutning, dels er grundlaget for vurderingen parken af over ti år gamle støtteberettigede erhvervskøretøjer og ikke den samlede park af erhvervskøretøjer.

37 Særlig hvad angår påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne fremfører Kommissionen forskellige argumenter til godtgørelse af, at ordningen har haft en sådan virkning, og gør gældende, at det under alle omstændigheder ikke var nødvendigt at analysere den anfægtede ordnings konkrete virkninger for samhandelen, da de omstændigheder, som gjorde det klart, at støtten havde skadelige virkninger for samhandelen (sektorens åbenhed over for konkurrence, overkapacitet, styrkelse af finansiel kapacitet og de støttemodtagende virksomheders handlemuligheder i forhold til udenlandske konkurrenter), var nævnt i den anfægtede beslutning, og da retspraksis ikke kræver en detaljeret økonomisk analyse, navnlig ikke hvor der er tale om en støtte, som ikke er anmeldt. Kommissionen henviser i den forbindelse til Rettens dom af 30. april 1998 i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen (sag T-214/95, Sml. II, s. 717).

Domstolens bemærkninger

38 Traktatens artikel 92, stk. 1, definerer den i traktaten omhandlede støtte som statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

39 Først skal den spanske regerings argument om, at den omtvistede støtte ikke begunstiger visse virksomheder eller produktioner, undersøges.

40 Det må herom for det første fastslås, at ordningen ikke, uanset om den er diskriminerende eller ej, ikke omfatter andre virksomheder end SMV, hvorfor den tager sigte på bestemte virksomheder, selv om deres antal ikke er begrænset.

41 Endvidere bemærkes, at udelukkelsen af andre virksomheder fra ordningen end SMV ikke kan begrundes med karakteren og opbygningen af den ordning, som den indgår i, således at ordningen af denne grund kunne være undtaget fra begrebet støtte i traktatens artikel 92, stk. 1.

42 Ganske vist har Domstolen fortolket begrebet støtte således, at det ikke omfatter foranstaltninger, hvorved virksomheder pålægges forskellige byrder, såfremt denne forskel skyldes byrdeordningens karakter og opbygning (jf. i denne retning dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 33, af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 21, og af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, præmis 33).

43 I den foreliggende sag skyldes de pågældende byrder imidlertid nødvendigheden af, at virksomhederne fornyer deres erhvervskøretøjer, hvortil de normalt selv må afholde udgifterne over deres budget. Den bistand, som ydes visse virksomheder for at dække en del af disse byrder, beror derfor ikke på karakteren og opbygningen af den pågældende byrdeordning og må antages at begunstige disse virksomheder. De grunde, som den spanske regering har fremført for at forklare, hvorfor store virksomheder er udelukket fra ordningen, fremtræder derfor kun som en begrundelse for valget af ordningens målgrupper, men ikke som omstændigheder, der medfører, at den falder uden for begrebet støtte.

44 Endelig kan den omstændighed, at den omtvistede støtte i givet fald ikke omfattes af begrebet »specifikke subsidier« i aftalen om subsidier, ikke begrænse rækkevidden af definitionen af støtte i traktatens artikel 92, stk. 1.

45 Der kan derfor ikke gives den spanske regering medhold i dens første argument til støtte for, at den omtvistede støtte ikke omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1.

46 Hvad for det andet angår argumentet om, at den omtvistede støtte ikke fordrejer konkurrencen og ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, skal de omstændigheder, som de spanske myndigheder har fremført vedrørende de virksomheder, der ikke har transport som erhverv, og som kun foretager befordringer for egen regning, først undersøges. Den spanske regerings argument på dette punkt er i det væsentlige, at de sidstnævnte ikke er i konkurrence med erhvervsmæssige transportvirksomheder, og at Kommissionen burde have anvendt de minimis-reglen på dem.

47 Disse virksomheders valg med hensyn til at få dækket deres transportbehov eksternt eller internt har utvivlsomt haft virkning for transportmarkedet. Når en virksomhed, der ikke har transport som erhverv, investerer i transportmidler for selv helt eller delvis at udføre de transporter, som er nødvendige for dens virksomhed, begrænser den — i princippet for et vist tidsrum — det marked, som er tilgængeligt for erhvervsmæssige transportvirksomheder. Dette er i øvrigt tilfældet for alle de markeder for tjenesteydelser eller produkter, som en virksomhed enten selv kan præstere eller fremstille til eget brug eller efterspørge fra eksterne leverandører.

48 Forskellene mellem den situation, som de erhvervsmæssige transportvirksomheder og de virksomheder, som kun udfører transport til deres eget behov, befinder

sig i, er imidlertid af en sådan karakter, at de sidstnævnte ikke kan antages at deltage i transportmarkedet og at udgøre en del af transportsektoren. Navnlig har disse virksomheder ingen kunder — og arbejder ikke for at få kunder — som de udfører transportydelser for, og den enkelte virksomhed udfører kun selv transportydelser, der træder i stedet for dem, der præsteres af erhvervsmæssige transportvirksomheder, i et omfang, der svarer til dækning af dens eget behov. Situationen for de erhvervsmæssige transportvirksomheder og de virksomheder, som kun udfører transporter for egen regning, er derfor ikke tilstrækkelig ens til, at de to kategorier af virksomheder kan antages at tilhøre samme sektor og at virke på det samme marked.

49 Kommissionen var derfor ganske vist beføjet til at undersøge virkningen for transportsektoren af den omtvistede støtte til de virksomheder, der ikke har transport som erhverv, men kunne ikke uden videre behandle dem, som om de var erhvervsdrivende inden for transportsektoren.

50 Kommissionen kunne derfor ikke nægte at undersøge, om de minimis-reglen kunne anvendes på den bistand, som blev ydet virksomheder, der ikke har transport som erhverv, således som det hævdes af de spanske myndigheder, selv om denne regel ifølge selve ordlyden af Kommissionens meddelelser kun kan anvendes inden for visse sektorer og til eksportstøtte.

51 Det skal i så henseende fremhæves, at Domstolen ganske vist har fastslået, at den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd udelukker, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (jf. bl.a. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, den såkaldte »Tubemeuse-dom«, Sml. I, s. 959, præmis 43), men at den omstændighed, at en beskeden støtte til en virksomhed ydes over en givet periode, inden for et vist antal økonomiske sektorer udelukker, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes.

52 Kommissionen har således antaget som led i sit skøn ved vurderingen af de mulige økonomiske virkninger af støtteforanstaltninger og i sin meddelelse om de minimis-støtte (EFT 1996 C 68, s. 9) antaget, at bortset fra visse sektorer, som er kendetegnet ved særlige konkurrencevilkår, og med undtagelse af eksportstøtte påvirker støtte under de beløb, som er fastsat som led i Fællesskabets rammebestemmelser om statsstøtte til SMV, ikke samhandelen og omfattes derfor ikke af traktatens artikel 92 og 93. De af Kommissionen fastsatte beløb er ikke hidtil blevet anfægtet.

53 Kommissionen er bundet af de rammebestemmelser eller meddelelser, den har vedtaget som led i sit tilsyn med statsstøtte, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser, og de er blevet accepteret af medlemsstaterne (dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 22, af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 36, og af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 43). Kommissionen kan derfor ikke afvise anvendelsen af de minimis-reglen på støtte, som er ydet virksomheder inden for sektorer, der ikke i medfør af de herom gældende bestemmelser er undtaget fra denne regels anvendelsesområde.

54 Den anfægtede beslutnings artikel 3 og 4 må derfor annulleres, i det omfang de vedrører støtte til fysiske personer eller SMV, der ikke har transport som erhverv, og for hvilke støtten er lavere end den de minimis-grænse, som er fastsat i Kommissionens rammebestemmelser og meddelelser, som var gældende på datoen for støttens ydelse.

55 Hvad angår den støtte over de minimis-grænsen, som ydes til virksomheder, der ikke har transport som erhverv, må det fastslås, at den anfægtede beslutning udelukkende begrunder deres virkning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne i forhold til transportsektoren.

56 I så henseende angiver Kommissionen i den anfægtede beslutning, at den omtvistede støtte påvirker konkurrencen såvel med de i Spanien som de i andre medlemsstater etablerede transportvirksomheder, da liberaliseringen af vejtransporten har givet mulighed for konkurrence med virksomheder fra de andre medlemsstater inden for sektoren for international transport eller cabotagekørsel. I praksis forskelsbehandles virksomhederne fra de andre medlemsstater, da adgangen for dem gøres vanskeligere på grund af de i ordningen indeholdte foranstaltninger.

57 Det må herom for det første fastslås, at Kommissionens argument om, at ordningen er diskriminerende, savner ethvert grundlag. Ifølge fast retspraksis består en forskelsbehandling navnlig i en forskellig behandling af sammenlignelige tilfælde, som stiller visse erhvervsdrivende dårligere i forhold til andre, uden at denne forskellige behandling er tilstrækkeligt begrundet i objektive forskelle af en vis vægt (jf. bl.a. dom af 13.7.1962, forenede sager 17/61 og 20/61, Klöckner-Werke og Hoesch mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 331, org.ref.: Rec. s. 615, på s. 652, af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 8, og Banks-dommen, præmis 35). En foranstaltning med bistand til investeringer, som træffes af en offentlig myndighed, gælder pr. definition kun på det område, som den pågældende myndighed har ansvaret for, og denne kan ikke kritiseres for, at støtten ikke kommer virksomheder til gode, som er etableret uden for dette område, da disse befinder sig i en helt anden situation i forhold til myndigheden end de virksomheder, som er etableret på det pågældende område. Denne omstændighed er dog ikke til hinder for, at en sådan foranstaltning med bistand betegnes som en »støtte« i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, hvis den opfylder de heri fastsatte betingelser.

58 Hvad dette spørgsmål angår kan det i visse tilfælde fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. I sådanne tilfælde påhviler det Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse (jf. dommen i sagen Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, præmis 24, dommen i sagen Tyskland m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, og dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommis-

sionen, Sml. I, s. 8855, præmis 66). I modsætning til, hvad den spanske regering har anført, beskriver den anfægtede beslutnings begrundelse, som den er gengivet ovenfor i nærværende doms præmis 56, første punktum, tilstrækkelig klart ordningens virkning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstater, da ordningen omfatter et ubestemt antal støttemodtagere, som oppebærer et større beløb end de minimis-tærsklen, da den vedrører tjenesteydelser, som er liberaliseret mellem medlemsstaterne, og da disse tjenesteydelser efter deres karakter kan præsteres i samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er i så henseende uden betydning, at kun et begrænset antal erhvervsmæssige transportvirksomheder udfører cabotagekørsel i Spanien, da ordningen netop kunne tænkes at hindre udviklingen af sådanne tjenesteydelser.

59 Det fremgår af det anførte, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort den omtvistede støttes virkning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne hvad angår den støtte ud over de minimis-tærsklen, som ydes til virksomheder, der ikke har transport som erhverv.

60 Det samme må så meget mere gælde for støtte ud over de minimis-tærsklen, som ydes til erhvervsmæssige transportvirksomheder.

61 Hvad angår den støtte, der er ydet erhvervsmæssige transportvirksomheder for et mindre beløb end de minimis-tærsklen, skal det endvidere undersøges, om Kommissionen i tilstrækkelig grad har begrundet dennes virkning for konkurrencen og samhandelen. Kommissionen har i så henseende præciseret i den anfægtede beslutning, at transportsektoren udtrykkelig er udelukket fra de minimis-reglens anvendelsesområde, fordi relativt små beløb kan have virkninger for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne inden for denne sektor, der er kendetegnet ved et stort antal små virksomheder. I øvrigt har Kommissionen fremhævet, at der er overkapacitet inden for sektoren for vejtransport, og at ordningen ifølge de spanske myndigheders oplysninger havde medført en lille forhøjelse af transportkapaciteten i volumen.

62 Den spanske regering har på sin side anført, at de erhvervsmæssige transportvirksomheder, som har modtaget den omtvistede støtte, helt overvejende kun råder over et lille antal køretøjer. Således råder 81% af de støttemodtagere, som har indkøbt køretøjer i de vigtigste kategorier, kun over ét køretøj, og 97% af dem råder over mindre end fem køretøjer. Kun ca. halvdelen af de køretøjer i lavere kategorier, som tilhører erhvervsmæssige transportvirksomheder, er udstyret med en tilladelse til transport på »nationalt plan«. Blandt de køretøjer, som var udstyret med en »national« transporttilladelse, og som efter den spanske regerings opfattelse er de eneste, der kan konkurrere med transportvirksomheder fra andre medlemsstater, kunne kun 10% fornys efter ordningen, fordi de var mere end ti år gamle. Som helhed vedrørte udskiftningen kun 0,5% af den spanske park af erhvervskøretøjer (og de udskiftede køretøjer i de vigtigste kategorier udgjorde kun 0,1% af parken, som det er angivet ovenfor i dommens præmis 31). Endelig kunne en maksimal støtte på 6,5% af indkøbsprisen, eksklusiv moms, pr. køretøj ikke medføre en mærkbar konkurrencefordel for så vidt angår priserne, når henses til varigheden af det pågældende køretøjs benyttelse.

63 Det bemærkes, at selv en relativt beskeden støtte kan påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, når der er en skarp konkurrence inden for den sektor, hvor de støttemodtagende virksomheder opererer (dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4393, præmis 24, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27).

64 Bortset fra det tilfælde, hvor erhvervsdrivende på det pågældende marked følger en konkurrencebegrænsende adfærd, vil en sektor med overkapacitet — og Kommissionen har betegnet sektoren for vejtransport således, uden at det er bestridt af den spanske regering — nødvendigvis være kendetegnet ved en skarp konkurrence. Desuden er det korrekt, som Kommissionen har fremhævet i punkt V i den anfægtede beslutnings betragtninger, at når en sektor er kendetegnet ved et stort antal små virksomheder, kan selv en støtte, der er beskeden på det individuelle plan, have virkning for konkurrencen og samhandelen mellem

medlemsstaterne, såfremt alle eller et meget stort antal virksomheder inden for den pågældende sektor har mulighed for at oppebære den. De tal, som er fremlagt af den spanske regering, bekræfter, at modtagerne af den omtvistede støtte for størstedelens vedkommende er små virksomheder.

65 Kommissionen har derfor i tilstrækkelig grad godtgjort, at den støtte, der ydes til de erhvervsmæssige transportvirksomheder med et lavere beløb end de minimistærsklen, er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92.

66 Denne vurdering afkræftes ikke af de af den spanske regering fremførte argumenter, som er gengivet ovenfor i præmis 62. Den omstændighed, at ca. halvdelen af de udskiftede køretøjer i de lavere kategorier kun er udstyret med en tilladelse til lokal eller regional transport, er ikke noget bevis for, at disse køretøjer ikke kan være i konkurrence med transportvirksomheder fra andre medlemsstater, som udfører eller kan udføre cabotagekørsel i Spanien. På samme måde udelukker den omstændighed, at kun 10% af de køretøjer, som er udstyret med en »national« transporttilladelse, kunne udskiftes efter ordningen, ikke, at en sådan udskiftning, som blev muliggjort af ordningen, har påvirket konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Endelig kan heller ikke den omstændighed, at det efterfølgende er blevet konstateret, at kun en lille del af den spanske park af erhvervskøretøjer blev udskiftet som følge af ordningen, anføres mod den anfægtede beslutning.

67 For det første skal støtteordninger nemlig anmeldes til og godkendes af Kommissionen, før de træder i kraft, således som det er fastsat i traktatens artikel 93, stk. 3, hvorfor ordningerne alene kan undersøges på grundlag af deres generelle kendetegn, som disse er fastsat på forhånd, og ikke på grundlag af de efterfølgende konstaterede resultater. I modsat fald ville de medlemsstater, som gennemfører en støtteordning, før de har opnået godkendelse hertil fra Kommissionen, klart være i en gunstigere situation end de medlemsstater, som overholder forpligtelsen til ikke at gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før Kommis-

sionen har truffet endelig beslutning. For det andet kan det ikke afvises — selv om der tages hensyn til de efterfølgende konstateringer, som er foretaget i den foreliggende sag — at flere tusinde erhvervskøretøjer er blevet udskiftet i medfør af ordningen, hvilken omstændighed i sig selv, hvor der som her er tale om en sektor med overkapacitet eller med en skarp konkurrence, godtgør, at ordningen har påvirket samhandelen og konkurrencen, således som anført ovenfor i præmis 64. Ud fra samme betragtning må argumentet om, at det omtvistede støttebeløb er for ringe til at give støttemodtagerne en mærkbar konkurrencefordel, afvises.

68 Det følger af det anførte, at anbringendet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, kun kan tages til følge for så vidt angår støtten under de minimis-tærsklen til fysiske personer eller SMV, som udøver anden virksomhed end transport, og at anbringendet i øvrigt må forkastes.

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

Parternes argumenter

69 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder burde have godkendt ordningen i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), i betragtning af de formål om forbedring af trafiksikkerheden og beskyttelsen af miljøet, som ordningen forfølger.

70 Efter regeringens opfattelse er det ubestrideligt, at ordningen har haft betydning for forfølgelsen af disse formål. Den omtvistede støtte er ganske vist ikke betinget af, at de nye køretøjer, som indkøbes, opfylder endnu strengere standarder end

dem, der generelt gælder for nye køretøjer, men det skyldes, at disse standarder allerede er strenge, og at en fremskyndet udskiftning af et gammelt køretøj med et nyt således forbedrer situationen betydeligt i henseende til de to nævnte formål. Under alle omstændigheder tilsigter ordningen at forbedre situationen i forhold til de generelle standarder for færdslen med køretøjer, da den fremmede tilbagetrækningen af gamle, mindre økonomiske køretøjer, selv om det stadig var lovligt at køre med dem. I den foreliggende sag svarer udgiften til den ønskede forbedring nødvendigvis til indkøbsprisen på det nye køretøj, og det er på dette grundlag, at niveauet for den ydede støtte (højst 6,5%) bør beregnes. Støtten er ikke nogen driftsstøtte, da den kun udligner de høje renter, som virksomhederne i Spanien må betale, og som er højere end dem, der gælder i andre medlemsstater. Når de transportvirksomheder, som er etableret i andre medlemsstater, ikke har nogen interesse i at anmode om støtte efter ordningen, skyldes det netop renteniveauet, som er mere attraktivt i de andre medlemsstater, og ikke, at der udøves en forskelsbehandling til skade for dem. Hvad angår forøgelsen af transportkapaciteten i volumen på grund af udskiftningen af køretøjer, som er over ti år gamle, med nye og større køretøjer, er en sådan kun sket i 12,3% af tilfældene. Endelig har de spanske myndigheder truffet foranstaltninger til at undgå, at støttemodtagere oppebærer dobbelt støtte.

71 Kommissionen har gjort gældende, at den spanske regering ikke har godtgjort, at ordningen har haft positive virkninger for miljøet og trafiksikkerheden. Den omtvistede støtte udligner blot en del af udgifterne til det nye køretøj, uden at miljø- eller sikkerhedshensyn tilgodeses. Der kan ydes støtte til modeller, som har været på markedet i flere år, og som ikke lever op til de standarder, som disse to hensyn kræver. Under alle omstændigheder gælder miljø- og trafiksikkerhedsstandarderne for samtlige køretøjer, der benyttes i færdslen, herunder dem, som der gives støtte til, hvis de tages ud af drift. Hvis standarderne er strengere for nye køretøjer, som tages i drift, end for gamle, må det ikke overses, at det er muligt for visse af de sidstnævnte køretøjers vedkommende at opnå, at de opfylder tilsvarende krav som de nye. Under alle omstændigheder kan ordningen kun fremme anvendelsen af gældende standarder.

72 Kommissionens politik vedrørende statsstøtte til miljøbeskyttelse, som denne er fastlagt i rammebestemmelserne herom, bygger på et princip om, at det kun er nødvendigt at yde støtte, såfremt formålene hermed er en højere grad af miljøbeskyttelse end de retligt forpligtende miljøstandarder. Det fremgår af disse rammebestemmelser, at det kun havde været muligt at foretage en fravigelse til fordel for ordningen, såfremt den omtvistede støtte kun havde vedrørt den del af investeringen, som havde til formål at sikre opfyldelsen af miljøformålene, og ikke hele investeringen, og såfremt de »støtteberettigede omkostninger« kun havde udgjort højst 15%. I den foreliggende sag var grundlaget for beregningen af denne støtte imidlertid udgiften til det nye køretøj som helhed og ikke blot udgiften til forbedringer i forhold til det gamle køretøj. Der er derfor tale om en driftsstøtte, som aflaster virksomhederne for de omkostninger, de normalt må afholde, og som efter selve sin karakter påvirker samhandelen i strid med den fælles interesse.

73 Hertil kom en række omstændigheder, som gjorde ordningen endnu mere uforenelig med fællesmarkedet, navnlig overkapaciteten inden for transportsektoren, som blev forøget af ordningen i stedet for at blive begrænset, og en reel risiko for, at støtte efter ordningen blev kumuleret med en i forvejen af Kommissionen godkendt støtte. I så henseende er efter Kommissionens opfattelse de forsikringer, som den spanske regering gav første gang i replikken, upræcise og utilstrækkelige til at undgå denne risiko, og disse forsikringer var i hvert fald ikke blevet meddelt Kommissionen inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

Domstolens bemærkninger

74 Ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, råder Kommissionen over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng (jf. f.eks. dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, præmis 18). Domstolens kontrol med udøvelsen af dette skøn

skal begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der ikke er begået en retlig fejl eller foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning.

75 Det fremgår af selve ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 93, at Kommissionen »kan« betragte den form for støtte, der er omhandlet i den førstnævnte bestemmelse, som forenelig med fællesmarkedet. Heraf følger, at selv om Kommissionen altid bør tage stilling til, om en statsstøtte, som den fører tilsyn med, er forenelig med fællesmarkedet, selv om støtten ikke er anmeldt til Kommissionen (jf. dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, den såkaldte »Boussac Saint Frères-dom«, Sml. I, s. 307, præmis 15-24), er den ikke forpligtet til at erklære en sådan støtte forenelig med fællesmarkedet.

76 Som anført ovenfor i præmis 53 er Kommissionen dog for det første bundet af de rammebestemmelser eller meddelelser, som den vedtager som led i sit tilsyn med statsstøtte, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser, og de er blevet accepteret af medlemsstaterne. For det andet skal Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 150 (nu artikel 253 EF) begrunde sine beslutninger, herunder de beslutninger, som den træffer i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og hvorved den afslår at erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet. Domstolen kan af egen drift påse, om traktatens artikel 190 er tilsidesat.

77 Det fremgår af rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse, at det er afgørende for, om en støtte kan godkendes efter disse bestemmelser, om den betegnes som en investeringsstøtte eller en driftsstøtte.

78 Ifølge rammebestemmelsernes punkt 3.2.1, som er indeholdt i punkt 3.2 vedrørende investeringsstøtte, kan denne form for støtte, og navnlig støtte til udstyr, der har til formål at reducere eller fjerne forurening og gener, godkendes

inden for de i rammebestemmelserne fastsatte begrænsninger. Det præciseres herom, at kun de ekstra investeringsomkostninger, der er nødvendige for at opfylde miljømålsætningerne, er støtteberettigede, og at investeringsomkostninger, der ikke vedrører miljøbeskyttelse, er udelukket fra støtte. Således er investeringsomkostninger til ny- eller geninvestering, der alene har til formål at erstatte produktionskapaciteten, uden at miljøniveauet forbedres, ikke støtteberettiget. Under alle omstændigheder er støtte, der tilsyneladende går til miljøbeskyttelsesforanstaltninger, men som reelt går til en almindelig investering, ikke omfattet af rammebestemmelserne.

79 Endvidere præciseres det i punkt 3.2.3 i rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse, at støtte til miljøinvesteringer kan godkendes, forudsat de ikke overstiger visse grænser. Der sondres mellem (A) støtte til virksomheder i forbindelse med opfyldelsen af nye retligt forpligtende standarder, inden for hvilken kategori der yderligere sondres mellem (A1) støtte til tilpasning af eksisterende anlæg og udstyr og (A2) støtte til udskiftning af anlæg samt (B) støtte for at tilskynde virksomhederne til at gå videre end de retligt forpligtende standarder.

80 Derimod fremgår det af rammebestemmelsernes punkt 3.4, at Kommissionen ikke godkender driftsstøtte, selv om denne er begrundet i hensynet til beskyttelse af miljøet, bortset fra nærmere angivne tilfælde vedrørende affaldshåndtering og midlertidig fritagelse for miljøskatter.

81 I den foreliggende sag er det imidlertid ikke muligt ved en gennemgang af den anfægtede beslutning klart at fastslå, om Kommissionen anså den omtvistede støtte for driftsstøtte eller investeringsstøtte, selv om der gælder forskellige ordninger for disse to kategorier efter rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse. Således tyder det tolvte, trettende og femtende afsnit i punkt V i den anfægtede beslutnings betragtninger på, at der er tale om investeringsstøtte, mens det syttende afsnit tyder på, at der er tale om driftsstøtte.

82 Det skal imidlertid klart og utvetydigt fremgå af den begrundelse, som kræves efter traktatens artikel 190, hvilke betragtninger den fællesskabsinstitution, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning med henblik på at forsvare deres rettigheder, og Domstolen kan udøve sin kontrol.

83 Da det ikke klart er angivet, om den pågældende støtte er en investerings- eller en driftsstøtte, har Kongeriget Spanien ikke været fuldt ud i stand til at forsvare sine rettigheder.

84 Ganske vist har Kommissionen for Domstolen gjort gældende, at der var tale om driftsstøtte. En begrundelse skal imidlertid, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, meddeles den pågældende samtidig med den beslutning, som indeholder et klagepunkt, og tilsidesættelsen af traktatens artikel 190 kan ikke afhjælpes under en sag ved Domstolen (jf. bl.a. dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, på s. 2876).

85 Følgelig er den anfægtede beslutning behæftet med en begrundelsesmangel hvad angår den omstændighed, at ordningen er uforenelig med betingelserne i rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse.

86 Det må endvidere fastslås, at de særlige omstændigheder, som efter Kommissionens opfattelse er til hinder for at erklære den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet efter de nævnte regler i rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse, i øvrigt ikke er afgørende.

87 Hvad for det første angår den omstændighed, at ordningen fremmer overkapaciteten inden for transportsektoren, bemærkes, at rammebestemmelserne ifølge punkt 2.1 gælder for støtte på alle de områder, der er omfattet af

EF-traktaten (bortset fra en særlig sektor på landbrugsområdet), herunder dem, for hvilke der gælder specifikke fællesskabsregler om statsstøtte (hvor transportsektoren udtrykkelig er nævnt), forudsat andet ikke er bestemt i disse specifikke regler. I så henseende er det tilstrækkeligt at fastslå — uden at det er nødvendigt at træffe afgørelse om, hvorvidt de specifikke regler inden for transportsektoren forbyder enhver støtte, som medfører en forhøjelse af transportkapaciteten i volumen — at Kommissionen i den anfægtede beslutning kunne have begrænset konstateringen vedrørende støttens uforenelighed til støtte, som muliggør indkøb af et køretøj i en større kategori end det køretøj, der tages ud af drift.

88 Hvad for det andet angår risikoen for at kumulere den omtvistede støtte med en af Kommissionen tidligere godkendt støtte, må det konstateres, at det i de få forskrifter, som er indeholdt i rammebestemmelserne om miljøbeskyttelse vedrørende kumulering af støtte under punkt 3.8, alene er angivet, at de fastsatte begrænsninger vedrørende størrelsen af den støtte, der ifølge rammebestemmelserne kan indrømmes til forskellige miljøformål, gælder for støtte fra alle kilder. Denne angivelse vedrører ikke spørgsmålet om en eventuel kumulering af støtte med forskellige formål til fordel for samme virksomhed, som Kommissionen har henvist til i sin argumentation.

89 Dette spørgsmål er derimod omhandlet i Kommissionens meddelelse om kumulering af støtte med forskelligt sigte (EFT 1986 C 3, s. 2), som bestemmer, hvornår tilfælde af mere betydelige kumuleringer af støtte med forskelligt sigte til et bestemt investeringsprojekt skal anmeldes. Det fremgår ikke af denne meddelelse, at en støtteordning ikke kan erklæres forenelig med fællesmarkedet med den begrundelse, at nogle af støttemodtagerne allerede har modtaget en støtte, som er godkendt i anden forbindelse.

90 Hvis en støtteordning, som har til formål at begrænse forureningen og gener, opfylder de betingelser, der er fastsat i de for ordningen gældende rammebestemmelser og i givet fald i visse sektorbestemmelser, kan den ikke som helhed

erklæres uforenelig med fællesmarkedet med den begrundelse, at støttemodtagerne allerede har modtaget statsstøtte, som er godkendt i anden forbindelse. Den pågældende medlemsstat er i givet fald blot forpligtet til at anmelde de tilfælde til Kommissionen, hvor der foreligger mere betydelige kumuleringer af støtte med forskelligt sigte til fordel for samme virksomhed i overensstemmelse med betingelserne i meddelelsen om sådanne kumuleringer.

91 Det følger af det anførte, at hvad angår den støtte, som i medfør af ordningen er ydet virksomheder, der har transport som erhverv, og den støtte, der er ydet virksomheder, der ikke har transport som erhverv, og som overstiger de minimis-tærsklen, har Kommissionen tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 190 ved at erklære denne støtte som helhed uforenelig med fællesmarkedet under henvisning til den begrundelse, som er anført i den anfægtede beslutning.

92 Der må derfor, når endvidere henses til konstateringen ovenfor i præmis 68, gives den spanske regering medhold i dens påstande, og den anfægtede beslutnings artikel 3 og 4 må annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender, som regeringen har fremført.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 98/639/EF af 1. juli 1998 om den spanske ordning for støtte til indkøb af erhvervskøretøjer »Plan Renove Industrial« (den industrielle fornyelsesplan) (august 1994 — december 1996) annulleres.**

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

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. september 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling