ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

26 september 2002 *

In zaak C-351/98,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Guerra Fernández en D. Triantafyllou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 98/693/EG van de Commissie van 1 juli 1998 betreffende de Spaanse steunregeling „Plan Renove Industrial" (augustus 1994-december 1996) voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen (PB L 329, blz. 23),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (rapporteur), V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 31 januari 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 mei 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 25 september 1998, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om nietigverklaring van de artikelen 3 en 4 van beschikking 98/693/EG van de Commissie van 1 juli 1998 betreffende de Spaanse steunregeling „Plan Renove Industrial" (augustus 1994-december 1996) voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen (PB L 329, blz. 23; hierna: „bestreden beschikking").

De feiten en de bestreden beschikking

2 De Spaanse autoriteiten hebben bij overeenkomst van 27 september 1994 tussen het ministerie van Industrie en Energie en het Instituto de Crédito Oficial een regeling ingesteld met de naam „Plan Renove Industrial" (hierna: „Plan"), die van augustus 1994 tot en met december 1996 gold in de vorm die in casu aan de orde is, en die bedoeld was om de vervanging te vergemakkelijken van bedrijfsvoertuigen van natuurlijke personen, kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: „KMO's"), regionale of lokale overheden en plaatselijke openbare diensten.

3 De regeling voorzag in een rentesubsidie voor de kredieten voor de aankoop of de huurkoop van een in aanmerking komend nieuw voertuig. De in het kader van het Plan verleende kredieten konden oplopen tot 70 % van de koopprijs exclusief BTW van het voertuig, en de rentesubsidie werd toegekend onder de voorwaarde dat een bedrijfsvoertuig ouder dan tien jaar (of ouder dan zeven jaar voor vrachtwagens) dat aan bepaalde naar gelang van het type aangeschaft voertuig omschreven voorwaarden voldoet, ter compensatie uit het verkeer werd genomen. Rekening gehouden met de looptijd van de gebruikte kredieten

bedroeg het subsidie-equivalent van de rentesubsidiemaatregel maximaal 6,5 % van de koopprijs exclusief BTW van het nieuwe voertuig.

4 Van mening dat de maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) vormde, hebben de Spaanse autoriteiten deze niet volgens artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) bij de Commissie aangemeld.

5 De Commissie heeft het bestaan van de maatregel uit de pers vernomen. Na een eerste verzoek om inlichtingen aan de Spaanse autoriteiten op 9 februari 1995 en na herhaalde schriftelijke contacten met deze autoriteiten, heeft de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleid. Zij heeft de Spaanse autoriteiten daarvan bij brief van 26 juni 1996 in kennis gesteld en die brief in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerd (PB 1996, C 266, blz. 10), met een uitnodiging aan alle belanghebbenden om hun opmerkingen te maken.

6 De Spaanse autoriteiten hebben bij brief van 26 juli 1996 hun opmerkingen ingediend. Geen van de andere lidstaten, noch belanghebbende derden, hebben opmerkingen ingediend. Na nieuwe verzoeken om inlichtingen en nieuwe schriftelijke contacten, en na een bilaterale bijeenkomst tussen de diensten van de Commissie en die van de Spaanse regering, heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld.

7 In deel II van de motivering daarvan herinnert de Commissie er om te beginnen aan, dat het internationale vervoer van personen en van goederen over de weg in de Gemeenschap volledig is geliberaliseerd met ingang van respectievelijk 1 juni 1992 en 1 januari 1993. Wat de cabotage betreft herinnert de Commissie eraan

dat de liberalisering ervan voor het vervoer van personen over de weg sinds 30 augustus 1992 daadwerkelijk is verwezenlijkt (met uitzondering van de geregelde diensten) en dat de liberalisering van het goederenvervoer geleidelijk is verwezenlijkt tussen 1990 en 1 juli 1998.

8 De Commissie stelt vervolgens in deel IV van de motivering van de bestreden beschikking, dat de aan de regionale of lokale overheden en plaatselijke openbare diensten toegekende rentesubsidies en die welke voor de aanschaf van kleine bedrijfsvoertuigen aan natuurlijke personen of aan KMO's zijn toegekend, indien zij geen beroepsmatige vervoerbedrijven zijn (hierna: „niet-beroepsmatige vervoerders") en zij zich uitsluitend met lokaal of regionaal vervoer bezighouden, geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is. Volgens de Commissie heeft deze steun immers geen invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten. In het bijzonder waar het de niet-beroepsmatige vervoerders betreft met uitsluitend lokale of regionale activiteiten, staat de Commissie op het standpunt dat de trajecten die worden afgelegd door kleine bedrijfsvoertuigen en het ontbreken van een economisch verantwoord alternatief waardoor het betrokken vervoer aan beroepsmatige vervoersbedrijven zou kunnen worden opgedragen, meebrengen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten en de vervoermarkt niet worden beïnvloed. Deze beoordeling is in de artikelen 1 en 2 van het dispositief van de bestreden beschikking herhaald.

9 Volgens de Commissie vormen daarentegen alle andere in het kader van het Plan verleende steunmaatregelen ten behoeve van natuurlijke personen of van kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: „litigieuze steun") staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, welke onwettig is en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Deze beoordeling is in artikel 3 van het dispositief van de bestreden beschikking herhaald.

10 Enerzijds stelt de Commissie dat de litigieuze steun met staatsmiddelen wordt bekostigd, dat die steun de mededinging vervalst door de normale kosten van de bedrijfsactiviteit van de verkrijgers te verlagen, en dat de steun het handelsverkeer beïnvloedt in de sector van het wegvervoer, waarvan de liberalisering op weg is

om volledig verwezenlijkt te worden. In dit verband beklemtoont de Commissie dat de begunstigden van deze steun concurreren met de in Spanje of in andere lidstaten gevestigde vervoerbedrijven die deze steun niet kunnen verkrijgen. Zij betoogt dat het Plan althans in de praktijk discriminerend is ten opzichte van niet in Spanje gevestigde vervoerders die daarvoor slechts in aanmerking kunnen komen wanneer zij vooraf een overeenkomst sluiten met een Spaanse ondernemer die bereid is om een in deze lidstaat geregistreerd voertuig dat aan de criteria voldoet, uit het verkeer te nemen.

11 Anderzijds kan volgens de Commissie voor de litigieuze steun geen enkele uitzondering gelden en valt die steun in het bijzonder niet onder de afwijking van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag ten aanzien van steunmaatregelen ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen economische bedrijvigheid.

12 De zogenoemde „de-minimisregel" volgens welke steun van geringe omvang niet binnen de werkingssfeer van artikel 92 van het Verdrag valt, en die voortvloeit uit de door de Commissie vastgestelde communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan KMO's (zie, respectievelijk, PB 1992, C 213, blz. 2, en PB 1996, C 213, blz. 4, alsmede PB 1996, C 68, blz. 9), geldt immers niet voor de vervoersector, die ook het vervoer omvat dat voor „eigen rekening" door niet-beroepsmatige vervoerders wordt verricht (eigen vervoer). Dit type vervoer en het vervoer door gespecialiseerde bedrijven zijn immers onderling substitueerbaar.

13 De door de Spaanse autoriteiten aangevoerde rechtvaardiging ontleend aan de doelstellingen van milieubescherming, kan bovendien niet slagen want, behoudens voor het onderhavige geval irrelevante uitzonderingen, voorziet de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (PB 1994, C 72, blz. 3; hierna: „kaderregeling ‚milieu'") enkel in de mogelijkheid om steun te verlenen ter bevordering van acties die verder gaan dan hetgeen de wettelijke voorschriften op milieugebied vereisen, hetgeen niet het geval is voor de litigieuze steun. De subsidies werden immers berekend op basis van de prijs van het nieuwe voertuig, zonder dat daar milieuoverwegingen aan te pas

kwamen. Bovendien heeft het wegvervoer af te rekenen met overcapaciteit, die door het Plan nog in de hand wordt gewerkt, omdat oude voertuigen mogen worden vervangen door nieuwe voertuigen met een grotere capaciteit. De Commissie voegt daaraan toe, dat zij volgens haar algemene praktijk op het gebied van steunmaatregelen steun aan nieuwe investeringen goedkeurt die zonder die steun niet zouden kunnen worden gerealiseerd, maar niet steun die uitsluitend voor een vervanging dient.

14 Volgens de Commissie bestaat er tevens een risico van cumulatie met andere steun die zij in een andere context heeft goedgekeurd.

15 Ten slotte beslist de Commissie dat de staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag bij de begunstigden moet worden teruggevorderd opdat de vóór de toekenning ervan bestaande mededingingsvoorwaarden worden hersteld. Zij betoogt dat de litigieuze steun onwettig is verleend, dat de steun niet wettig is geworden op grond van de tijd die is verstreken sinds de inwerkingtreding van het Plan, en zij wijst het argument van de Spaanse autoriteiten af dat terugvordering van de steun gelet op de geringe omvang ervan in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel. De terugvordering is voorgeschreven in artikel 4 van de bestreden beschikking.

Procesverloop en conclusies van partijen

16 Nadat het Koninkrijk Spanje het onderhavige beroep had ingesteld, heeft de Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen een parallel beroep ingesteld, eveneens strekkende tot nietigverklaring van de artikelen 3 en 4 van de bestreden beschikking. Dat beroep is ingeschreven onder nummer T-55/99. De procedure voor het Gerecht heeft een normaal verloop gekend.

17 Bij beschikking van 25 januari 2000, de partijen gehoord, heeft het Hof overeenkomstig artikel 47, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG en artikel 82 bis, lid 1, sub a, van het Reglement voor de procesvoering de behandeling van de zaak geschorst tot de einduitspraak van het Gerecht in zaak T-55/99. Bij arrest van 29 september 2000, CETM/Commissie (T-55/99, Jurispr. blz. II-3207), heeft het Gerecht het beroep van CETM verworpen.

18 Door het Hof hierover ondervraagd, heeft de Spaanse regering meegedeeld dat de procedure voor het Hof moest worden voortgezet ondanks de uitspraak van genoemd arrest van het Gerecht, CETM/Commissie.

19 Het Koninkrijk Spanje concludeert dat het het Hof behage:

— de artikelen 3 en 4 van de bestreden beschikking nietig te verklaren,

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

20 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen,

— het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.

Het beroep

21 De Spaanse regering voert tot staving van haar beroep vijf middelen aan. In de eerste plaats vallen de litigieuze steunmaatregelen niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. In de tweede plaats was voor die maatregelen, zelfs indien zij steunmaatregelen vormden waarvoor deze bepaling geldt, een goedkeuring vereist conform artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Ten derde heeft de Commissie het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen geschonden. Ten vierde is de verplichting om de litigieuze steun terug te betalen in strijd met het evenredigheidsbeginsel. En in de vijfde plaats is de beschikking niet gemotiveerd ten aanzien van die verplichting tot terugbetaling.

Schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag

Argumenten van partijen

22 Volgens de Spaanse regering vormen de in artikel 3 van de bestreden beschikking bedoelde maatregelen geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

23 Om te beginnen begunstigen de litigieuze steunmaatregelen niet bepaalde ondernemingen of bepaalde producties. Zij zijn immers gericht op een onbepaalde groep potentiële verkrijgers. Bovendien zijn zij niet discriminerend aangezien de niet in Spanje gevestigde vervoerders daarvoor indirect in aanmerking kunnen komen, hetzij door een overeenkomst te sluiten met de eigenaar van een in Spanje geregistreerd voertuig, die bereid is dat voertuig tot schroot te laten verwerken, hetzij door hun eigen voertuigen in Spanje te registreren alvorens deze tot schroot te laten verwerken. De Spaanse regering

voegt daaraan toe dat de uitsluiting van grote ondernemingen van het Plan beantwoordt aan de aard en de opzet van de regeling, die gericht is op bevordering van milieubescherming, verkeersveiligheid en vernieuwing van het voertuigenpark: grote ondernemingen vernieuwen hun voertuigenpark immers eerder dan ondernemingen van geringere omvang en hebben hiervoor geen steun nodig.

24 In dit verband verwijst de Spaanse regering naar de definitie van „specifieke subsidies" in artikel 2, punt 2.1, sub b, van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen, die is opgenomen in bijlage 1A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „subsidieovereenkomst"), namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB L 336, blz. 1). Volgens de Spaanse regering sluit deze definitie, zoals nader uiteengezet in voetnoot 2 van genoemde bepaling van de subsidieovereenkomst, subsidies uit die zijn verleend volgens neutrale criteria of voorwaarden „die bepaalde ondernemingen niet ten opzichte van andere begunstigen en die economisch van aard en horizontaal van toepassing zijn, zoals het aantal werknemers of de grootte van de onderneming". Zij leidt daaruit af dat de werkingssfeer van het Plan voldoet aan het criterium van overeenstemming met de aard en de opzet van de regeling, waardoor de maatregelen ontsnappen aan de kwalificatie als „steunmaatregelen" in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

25 In de tweede plaats vervalsen de litigieuze steunmaatregelen de mededinging niet en hebben zij geen ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

26 De Spaanse regering verwijst om te beginnen naar de door de Commissie vastgestelde communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan KMO's, reeds aangehaald, en met name naar de daarin neergelegde de-minimisregel. De Commissie heeft daarin bepaald dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet geldt

wanneer het steunbedrag niet hoger is dan 100 000 ECU per onderneming gedurende een periode van drie jaar. En hoewel de kaderregeling inzake staatssteun aan KMO's niet van toepassing is op de vervoersector, brengen de redenen waarom de de-minimisregel is vastgesteld, volgens de Spaanse regering mee dat deze regel in het onderhavige geval moet worden toegepast.

27 De Spaanse regering voert vervolgens een aantal feitelijke gegevens aan waarmee zij de geringe invloed van de litigieuze steun op de gemeenschappelijke markt wil aantonen. Zij betoogt met name dat deze steun in hoofdzaak alleen bestemd is voor ondernemingen die zich lokaal bezighouden met eigen vervoer en voor beroepsvervoerders die meestal slechts over een klein aantal voertuigen beschikken. Het Plan richt zich aldus hoofdzakelijk op voertuigen die niet concurreren met voertuigen van andere lidstaten.

28 Wat meer in het bijzonder de niet-beroepsmatige vervoerders betreft die uitsluitend eigen vervoer verrichten, betoogt de Spaanse regering dat de Commissie zelf heeft erkend dat dit vervoer niet concurreert met het vervoer door beroepsvervoerders voor rekening van derden. Zij heeft dit erkend in haar verslag COM(1998) 47 def., van 4 februari 1998 over de toepassing van verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1), waarin een balans is opgemaakt van de cabotageactiviteiten tussen 1990 en 1995 en waarin cabotage voor eigen rekening in een andere lidstaat dan die van vestiging, buiten beschouwing is gebleven, vanwege de uiterst geringe omvang ervan.

29 De Spaanse regering geeft tevens verschillende argumenten om aan te tonen dat beroepsvervoer voor rekening van derden en eigen vervoer niet één enkele markt vormen.

30 Volgens haar kan het door de Commissie aangevoerde argument om de invloed op de mededinging en het handelsverkeer aan te tonen, te weten de liberalisatie van het personen- en goederenverkeer over de weg, hoe dan ook niet volstaan om een dergelijke invloed aan te tonen. Onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie (296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809) en 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie (C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151) betoogt de Spaanse regering, dat de vaststelling van de invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten in het bijzonder moet worden gemotiveerd uit het oogpunt van de werkelijke situatie op de betrokken markt, het marktaandeel van de steunontvangende ondernemingen, de situatie van de concurrerende ondernemingen en het handelsverkeer in de betrokken diensten of producten tussen de lidstaten. Geen van deze gegevens is in de motivering van bestreden beschikking evenwel genoemd.

31 Uiteindelijk kunnen enkel de steunontvangers die de grootste voertuigen hebben gekocht, daadwerkelijk met vervoerders uit andere lidstaten concurreren, en de gesubsidieerde voertuigen uit deze categorie vertegenwoordigen slechts 0,1 % van het bedrijfsvoertuigenpark.

32 De Commissie betwist de zienswijze dat het Plan niet bepaalde ondernemingen of producties begunstigt en dus een algemene maatregel is die geen steunregeling in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt. In de eerste plaats begunstigt het Plan enkel ondernemingen die bedrijfsvoertuigen nodig hebben, en ondernemingen die daaraan geen behoefte hebben, komen dus niet voor de litigieuze steun in aanmerking. In de tweede plaats vallen niet alle ondernemingen, maar alleen KMO's onder de regeling. In de derde plaats trekt de onpersoonlijke omschrijving van de categorieën van verkrijgers de selectieve aard van die steun niet in twijfel. In de vierde plaats is de uitsluiting van de grote ondernemingen geenszins gerechtvaardigd door de „aard en de systematiek van het stelsel" in de zin van de rechtspraak van het Hof. In de vijfde plaats zijn de regels van de subsidieovereenkomst niet relevant voor de toetsing van een maatregel aan artikel 92, lid 1, van het Verdrag, in het bijzonder wat de selectiviteit daarvan betreft.

33 De Commissie wijst tevens de zienswijze af dat het Plan de mededinging niet vervalst of het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloedt.

34 De Commissie beklemtoont dat het Koninkrijk Spanje zich beroept op de de-minimisregel zonder aan te tonen dat de ondernemingen waaraan de steun wordt verleend, niet méér steun ontvangen dan het toepasselijke plafond. Zij herinnert eraan dat de regel hoe dan ook niet geldt voor de vervoersector, omdat deze sector enerzijds wordt gekenmerkt door overcapaciteit, hetgeen meebrengt dat elke steun, hoe gering ook, het probleem verergert, en anderzijds door een zeer groot aantal marktdeelnemers, in het bijzonder in Spanje, hetgeen een situatie is die ertoe leidt dat — ook geringe — steun die aan iedere marktdeelnemer wordt verleend, een aanzienlijke invloed op de gehele sector heeft. De Commissie betoogt dat de totale capaciteit qua omvang van het Spaanse bedrijfsvoertuigenpark wegens de vaststelling van het Plan is toegenomen.

35 De Commissie betoogt verder dat het beroepsvervoer voor rekening van derden en het eigen vervoer twee segmenten van dezelfde markt zijn, omdat de geleverde diensten in ruime mate onderling substitueerbaar zijn. Dat in het verslag inzake cabotage van 4 februari 1998 wordt geconstateerd dat de ondernemingen die eigen vervoer verrichten, tussen 1990 en 1995 weinig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van cabotage in andere lidstaten, is niet verwonderlijk, omdat zij pas vanaf de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 792/94 van de Commissie van 8 april 1994 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad voor het eigen vervoer van goederen over de weg (PB L 92, blz. 13), vrij toegang tot cabotage hadden.

36 Wat de invloed op de mededinging betreft, betoogt de Commissie tevens dat de litigieuze steun weliswaar geen invloed op de tarieven van de steunontvangers heeft vanwege de afschrijvingstermijn van de voertuigen, maar dat die steun hun financiële positie in ieder geval verstevigt. Dat slechts 0,5 % van het Spaanse

bedrijfsvoertuigenpark via het Plan is vernieuwd, is niet van belang. Enerzijds kon de Commissie de reële uitwerking van genoemde steunmaatregelen niet voorzien toen zij de bestreden beschikking vaststelde, en anderzijds was de in aanmerking te nemen referentie het park van voertuigen van meer dan tien jaar oud die voor steun in aanmerking konden komen en niet het gehele bedrijfsvoertuigenpark.

37 Wat meer specifiek de invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, voert de Commissie verschillende argumenten aan om de realiteit van die invloed aan te tonen, en betoogt zij dat een analyse van de concrete gevolgen van de litigieuze steunmaatregelen voor het intracommunautaire handelsverkeer hoe dan ook niet nodig was omdat de omstandigheden die de ongunstige invloed op het handelsverkeer duidelijk maken (sector waarin mededinging heerst, overcapaciteit, verbetering van de financiële draagkracht en de prestatiemogelijkheden van de steunontvangende ondernemingen ten opzichte van buitenlandse concurrenten) in de bestreden beschikking zijn vermeld en de rechtspraak geen gedetailleerde economische analyse vereist, in het bijzonder niet voor een niet-aangemelde steunmaatregel. De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, Jurispr. blz. II-717).

Beoordeling door het Hof

38 Steunmaatregelen die onder het Verdrag vallen, zijn volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag de steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

39 In de eerste plaats moet het argument van de Spaanse regering worden onderzocht dat de litigieuze steunmaatregelen niet bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen.

40 Onafhankelijk van de vraag of het Plan al dan niet discriminerend is, zij om te beginnen vastgesteld dat andere ondernemingen dan KMO's voor de steun niet in aanmerking komen, en dat het Plan bijgevolg gericht is op bepaalde ondernemingen in het bijzonder, ook al is hun aantal niet beperkt.

41 Vervolgens kan de uitsluiting van andere ondernemingen dan KMO's niet door de aard en de opzet van het stelsel waarvan het Plan deel uitmaakt, worden gerechtvaardigd, om aldus dat Plan aan kwalificatie als steunmaatregel die binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, te laten ontsnappen.

42 Het begrip steun is door het Hof weliswaar aldus uitgelegd, dat niet daaronder vallen maatregelen waarmee ten aanzien van de lasten onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingen, wanneer dat onderscheid voortvloeit uit de aard en de opzet van het betrokken lastenstelsel (zie in die zin arresten van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 15; 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 21, en 20 september 2001, Banks, C-390/98, Jurispr. blz. I-6117, punt 33).

43 In casu vloeien de betrokken lasten echter voort uit de noodzaak voor de ondernemingen om hun bedrijfsvoertuigen te vernieuwen, welke lasten normaal gesproken op hun begroting drukken. Derhalve past de steun aan bepaalde ondernemingen om een gedeelte van die lasten te voldoen, niet in de aard en de opzet van het betrokken lastenstelsel en moet hij als begunstiging van die ondernemingen worden aangemerkt. In die omstandigheden kunnen de door de Spaanse regering aangevoerde redenen om de grote ondernemingen van het voordeel van het Plan uit te sluiten, slechts worden gezien als rechtvaardiging voor de afbakening van de doelgroep van de maatregel, maar niet als gegevens op grond waarvan die maatregel niet als steun behoeft te worden gekwalificeerd.

44 Ten slotte kan de omstandigheid dat de litigieuze steun in het kader van de subsidieovereenkomst niet als „specifieke subsidie" wordt aangemerkt, de strekking van de definitie van de in artikel 92, lid 1, van het Verdrag beoogde steunmaatregelen niet beperken.

45 Bijgevolg moet het eerste argument van de Spaanse regering ten betoge dat de litigieuze steunmaatregelen niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, worden afgewezen.

46 Wat in de tweede plaats het argument betreft dat de litigieuze steunmaatregelen de mededinging niet vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden, moeten eerst de door de Spaanse regering aangevoerde aspecten worden onderzocht betreffende de niet-beroepsmatige vervoerders die enkel eigen vervoer verrichten. De Spaanse regering betoogt in dat verband in wezen dat laatstbedoelde vervoerders niet in concurrentie staan met de beroepsvervoerders, en dat de Commissie op hen de de-minimisregel had moeten toepassen.

47 De beslissing van deze ondernemingen of zijzelf voor hun vervoer zorgen dan wel daarvoor een beroep doen op anderen, heeft weliswaar gevolgen voor de vervoermarkt. Wanneer immers een niet-beroepsmatige vervoerder in vervoermiddelen investeert om het voor zijn activiteiten noodzakelijke vervoer geheel of gedeeltelijk zelf te verrichten, beperkt hij, in principe voor een bepaalde tijd, de voor beroepsvervoerders toegankelijke markt. Dit geldt overigens voor alle markten voor diensten of producten die een onderneming voor haar behoeften hetzij zelf kan verrichten of vervaardigen, hetzij door externe leveranciers kan laten laten verrichten of vervaardigen.

48 De situatie van de beroepsvervoerders en die van de ondernemingen die enkel vervoer voor hun eigen behoeften verrichten, zijn echter dermate verschillend dat

niet kan worden gesteld dat laatstbedoelde ondernemingen actief zijn op de vervoermarkt en deel uitmaken van de vervoersector. In het bijzonder hebben en zoeken deze ondernemingen geen klanten om vervoersdiensten voor te verrichten, en verrichten zij enkel voor hun eigen behoeften vervoersdiensten die ook door beroepsvervoerders zouden kunnen worden verricht. De positie van beroepsvervoerders en die van de ondernemingen die enkel eigen vervoer verrichten zijn niet voldoende homogeen om ervan uit te kunnen gaan dat deze beide categorieën tot dezelfde sector behoren en op dezelfde markt opereren.

49 Hoewel de Commissie derhalve terecht kon onderzoeken welke de invloed op de vervoersector was van de verlening van de litigieuze steun aan de niet-beroepsmatige vervoerders, kon zij die vervoerders niet zonder meer behandelen alsof zij marktdeelnemers in de transportsector waren.

50 De Commissie kon dus niet weigeren te onderzoeken of, zoals de Spaanse autoriteiten betoogden, de aan de niet-beroepsmatige vervoerders verleende steun onder de de-minimisregel kon vallen, welke regel volgens de voorwaarden zelf van de mededelingen van de Commissie slechts in bepaalde sectoren en voor steun bij uitvoer niet mag worden toegepast.

51 Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat de betrekkelijk geringe omvang van de steun of van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uitsluit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (zie met name arrest van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43), sluit de geringe omvang van aan een onderneming over een bepaalde periode verleende steun, in een aantal economische sectoren uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

52 De Commissie kon aldus in het kader van de beoordelingsbevoegdheid waarover zij beschikt om de mogelijke economische gevolgen van steunmaatregelen te beoordelen, op het standpunt staan dat, behalve in bepaalde sectoren waar bijzondere concurrentievoorwaarden heersen en afgezien van steun bij uitvoer, lagere steunbedragen dan die welke zijn vastgesteld in de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan KMO's en vervolgens in haar mededeling inzake de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9), het handelsverkeer niet ongunstig beïnvloeden en derhalve niet onder de artikelen 92 en 93 van het Verdrag vallen. De door de Commissie vastgestelde bedragen zijn tot op heden niet betwist.

53 De Commissie is gebonden aan de kaderregelingen of mededelingen die zij vaststelt op het gebied van het toezicht op staatssteun, voorzover deze niet afwijken van het Verdrag en door de lidstaten zijn aanvaard (arresten van 24 februari 1987, Deufil/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901, punt 22; 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 36; en 15 oktober 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punt 43). De Commissie kan dus niet weigeren de de-minimisregel toe te passen op steun die is verleend aan ondernemingen in sectoren waarvoor de toepassing van deze regel niet is uitgesloten door de verschillende toepasselijke regelingen.

54 In die omstandigheden moeten de artikelen 3 en 4 van de bestreden beschikking nietig worden verklaard voorzover deze artikelen steun betreffen die is verleend aan natuurlijke personen of KMO's die zich met andere dan vervoersactiviteiten bezighouden en waarvan het bedrag beneden de de-minimisdrempel blijft zoals die in de op het tijdstip van steunverlening geldende kaderregelingen en mededelingen van de Commissie is vastgesteld.

55 Wat de aan de niet-beroepsmatige vervoerders verleende steun betreft die de genoemde de-minimisdrempel overschrijdt, bevat de bestreden beschikking een motivering inzake de invloed daarvan op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten, doch uitsluitend wat de vervoersector betreft.

56 In dit verband betoogt de Commissie in de bestreden beschikking dat de litigieuze steunmaatregelen een weerslag hebben op de mededinging met zowel de in Spanje als de in de andere lidstaten gevestigde vervoersondernemingen, omdat de liberalisering van het vervoer over de weg de mededinging met ondernemingen uit de andere lidstaten in de internationale vervoer- of cabotagesector heeft opengesteld. Laatstbedoelde ondernemingen worden in de praktijk gediscrimineerd, aangezien het door het Plan ingestelde systeem voor hen moeilijker toegankelijk is.

57 Om te beginnen moet worden gepreciseerd dat het argument van de Commissie dat het Plan discriminerend is, ongegrond is. Volgens vaste rechtspraak is er met name sprake van discriminatie wanneer vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld en daardoor bepaalde marktdeelnemers ten opzichte van anderen worden benadeeld, zonder dat dit verschil in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd (zie met name arresten van 13 juli 1962, Klöckner-Werke en Hoesch/Hoge Autoriteit, 17/61 en 20/61, Jurispr. blz. 643, 681; 15 januari 1985, Finsider/Commissie, 250/83, Jurispr. blz. 131, punt 8; en Banks, reeds aangehaald, punt 35). Een door een overheidsinstantie vastgestelde maatregel inzake investeringssteun geldt per definitie enkel voor het grondgebied waarvoor die instantie verantwoordelijk is, en haar kan niet worden verweten dat zij niet op haar grondgebied gevestigde ondernemingen daarvoor niet in aanmerking laat komen, aangezien die ondernemingen zich ten opzichte van haar in een geheel andere situatie bevinden dan de op haar grondgebied gevestigde ondernemingen. Deze precisering verzet zich echter niet tegen de kwalificatie van een dergelijke steunmaatregel als „steun" in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, indien die maatregel aan de in die bepaling genoemde criteria voldoet.

58 In sommige gevallen blijkt reeds uit de omstandigheden waaronder de steun wordt verleend, dat die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden en de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen. In dergelijke gevallen dient de Commissie die omstandigheden in de motivering van haar beschikking aan te geven (zie reeds aangehaalde arresten Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, punt 24, en Duitsland e.a./Commissie, punt 52, alsmede arrest van 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/

Commissie, C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855, punt 66). In tegenstelling echter tot hetgeen de Spaanse regering stelt, volstaat de motivering van de bestreden beschikking zoals die in de eerste volzin van punt 56 van het onderhavige arrest is weergegeven, om de weerslag van het Plan op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten vast te stellen, aangezien het Plan voor een onbepaald aantal begunstigden geldt boven de de-minimis-drempel, het diensten betreft waarvan de verrichting tussen de lidstaten is geliberaliseerd, en deze diensten naar hun aard tussen lidstaten kunnen worden verricht. In dat verband is niet van belang dat in feite slechts een beperkt aantal beroepsvervoerders uit andere lidstaten in Spanje cabotage verrichten, nu het Plan juist een rem op de ontwikkeling van dergelijke dienstverrichtingen zou kunnen vormen.

59 Gelet op het voorgaande, heeft de Commissie de invloed van de litigieuze steunmaatregelen op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten genoegzaam aangetoond voor wat de steun aan de niet-beroepsmatige vervoerders betreft die de de-minimisdrempel overschrijdt.

60 Dezelfde gronden gelden a fortiori voor de steun aan beroepsvervoerders die de de-minimisdrempel overschrijdt.

61 Verder moet nog worden onderzocht of de door de Commissie gegeven motivering toereikend is wat de invloed op de mededinging en het handelsverkeer betreft van de steun aan de beroepsvervoerders, voorzover het bedrag daarvan beneden de de-minimisdrempel blijft. De Commissie heeft in dit verband in de bestreden beschikking gepreciseerd dat de de-minimisregel uitdrukkelijk niet geldt voor de vervoersector, nu in deze sector, met een groot aantal kleine bedrijven, relatief geringe bedragen een weerslag kunnen hebben op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten. Zij heeft verder herinnerd aan de overcapaciteit in de sector van het vervoer over de weg, en erop gewezen dat het Plan volgens de gegevens van de Spaanse autoriteiten qua volume een lichte stijging van de vervoerscapaciteit had meegebracht.

62 De Spaanse regering betoogt harerzijds dat de beroepsvervoerders die de litigieuze steun hebben gekregen, in de meeste gevallen slechts over een gering aantal voertuigen beschikken. 81 % van bedoelde steunontvangers die voertuigen van de hoogste categorieën hebben aangeschaft, beschikte over slechts één voertuig en 97 % over minder dan vijf voertuigen. Slechts ongeveer de helft van de voertuigen van de lagere categorieën in eigendom van beroepsvervoerders had een vergunning voor „nationaal" vervoer. Van de voertuigen met een vergunning voor „nationaal" vervoer, die volgens de Spaanse regering de enige zijn die met vervoerders van de andere lidstaten in concurrentie kunnen treden, kon slechts 10 % in het kader van het Plan worden vernieuwd omdat zij ouder waren dan tien jaar. Over het geheel beschouwd betrof de vernieuwing slechts 0,5 % van het Spaanse bedrijfsvoertuigenpark (de vernieuwde voertuigen van de hoogste categorieën vertegenwoordigden, zoals in punt 31 van dit arrest is vermeld, slechts 0,1 % van dat park). Ten slotte kan een maximale steun van 6,5 % van de koopprijs exclusief BTW per voertuig geen belangrijk concurrentievoordeel meebrengen op het gebied van de tarieven voor de duur van het gebruik van het betrokken voertuig.

63 Steun van betrekkelijk geringe omvang beïnvloedt de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten, wanneer de mededinging in de sector waarin de steunontvangende ondernemingen werkzaam zijn, intens is (arresten van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, 259/85, Jurispr. blz. 4393, punt 24, en 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 27).

64 Uitgezonderd de situatie waarin de betrokken marktdeelnemers mededingingsverstorende gedragingen vertonen, bestaat in een sector die door overcapaciteit wordt gekenmerkt, zoals de Commissie de sector van het vervoer over de weg heeft gekwalificeerd zonder hierin door de Spaanse regering te zijn tegengesproken, noodzakelijkerwijs een situatie van intense mededinging. Bovendien stelt de Commissie in deel V van de motivering van de bestreden beschikking terecht, dat wanneer een sector wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen, steun, ook al is deze individueel gezien van geringe omvang, waarvoor potentieel alle of een zeer groot gedeelte van de ondernemingen in die

sector in aanmerking komen, gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten kan hebben. De door de Spaanse regering verstrekte cijfers bevestigen dat het grootste gedeelte van de ontvangers van de litigieuze steun uit kleine ondernemingen bestaat.

65 In die omstandigheden heeft de Commissie genoegzaam aangetoond dat de aan de beroepsvervoerders verleende steun voor een bedrag dat beneden de de-minimisdrempel blijft, binnen de werkingssfeer van artikel 92 van het Verdrag valt.

66 De argumenten van de Spaanse regering, zoals samengevat in punt 62 van dit arrest, kunnen deze beoordeling niet weerleggen. Dat ongeveer de helft van de vernieuwde voertuigen van de lagere categorieën slechts een vergunning voor lokaal of regionaal vervoer heeft, bewijst niet dat deze voertuigen niet in concurrentie kunnen treden met vervoerders uit andere lidstaten die in Spanje cabotage verrichten of kunnen verrichten. Zo staat ook het feit dat slechts 10 % van de voertuigen met een vergunning voor „nationaal" vervoer in het kader van het Plan konden worden vernieuwd, er niet aan in de weg dat een dergelijke door het Plan mogelijk gemaakte vernieuwing de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt. Ten slotte kan ook het feit dat achteraf is gebleken dat slechts een klein gedeelte van het Spaanse bedrijfsvoertuigenpark na de uitvoering van het Plan is vernieuwd, niet tegen de bestreden beschikking worden aangevoerd.

67 Enerzijds moeten steunregelingen volgens artikel 93, lid 3, van het Verdrag immers worden aangemeld en door de Commissie worden goedgekeurd voordat zij van kracht worden, en kunnen bijgevolg alleen de vooraf vastgestelde algemene kenmerken ervan en niet de achteraf geconstateerde gevolgen ervan worden getoetst. Anders zouden de lidstaten die nog vóór de goedkeuring van de Commissie een steunregeling uitvoeren, zich onbetwistbaar in een gunstigere positie bevinden dan de lidstaten die de verplichting naleven om de voorgenomen maatregelen niet vóór de definitieve beslissing van de Commissie uit te voeren.

Anderzijds, zelfs al zouden de in casu achteraf gemaakte constateringen in aanmerking worden genomen, neemt dit niet weg dat meerdere duizenden bedrijfsvoertuigen in het kader van het Plan zijn vernieuwd. Deze omstandigheid volstaat in de context van een sector met overcapaciteit en een intense mededinging, om van invloed van het Plan op het handelsverkeer en de mededinging te kunnen spreken, zoals in punt 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Hetzelfde soort overweging brengt mee dat het argument dat het bedrag van de litigieuze steun te gering is om de verkrijgers een beduidend concurrentievoordeel te verschaffen, van de hand moet worden gewezen.

68 Uit het voorgaande vloeit voort dat het aan schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag ontleende middel slechts kan worden aanvaard wat de steun betreft die beneden de de-minimisdrempel blijft en is verleend aan natuurlijke personen of aan KMO's die zich met andere dan vervoersactiviteiten bezighouden, en dat het middel moet worden afgewezen voor het overige.

Schending van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag

Argumenten van partijen

69 De Spaanse regering betoogt dat de Commissie het Plan hoe dan ook op grond van artikel 92, lid 3, sub c, had moeten goedkeuren, aangezien het verbetering van de verkeersveiligheid en milieubescherming nastreeft.

70 De invloed van het Plan op deze doelstellingen is haars inziens onbetwistbaar. Dat het verkrijgen van de litigieuze steunmaatregelen niet is gekoppeld aan het feit dat de aangeschafte nieuwe voertuigen aan nog strengere eisen voldoen dan

die in het algemeen voor nieuwe voertuigen gelden, heeft hiermee te maken dat laatstgenoemde normen reeds zeer hoog liggen en de vervroegde vervanging van een oud voertuig door een nieuw, een aanzienlijke verbetering met betrekking tot de twee genoemde doelstellingen meebrengt. Het Plan streeft hoe dan ook een verbetering na ten opzichte van de geldende algemene verkeersnormen voor voertuigen, omdat het ertoe bijdraagt dat oude, minder efficiënte voertuigen uit het verkeer worden genomen, hoewel daarmee nog wel mag worden gereden. In casu zijn de kosten van de gewenste verbetering noodzakelijkerwijs gelijk aan de koopprijs van het nieuwe voertuig, en het steunniveau van de verleende subsidie moet op deze basis worden berekend (maximaal 6,5 %). Deze subsidie is geen exploitatiesteun, omdat daarmee enkel de hoge rentepercentages worden gecompenseerd waarmee de in Spanje gevestigde ondernemingen worden geconfronteerd en die hoger liggen dan die in de andere lidstaten. De Spaanse regering voegt daaraan toe, dat het feit dat in de andere lidstaten gevestigde vervoerders niet in het Plan geïnteresseerd zijn, precies verband houdt met de aantrekkelijker rentepercentages in andere lidstaten, en geenszins met enige vorm van discriminatie in hun nadeel. Wat het feit betreft dat de vervoerscapaciteit toeneemt doordat oude voertuigen van meer dan tien jaar worden vervangen door een nieuw voertuig met een grotere laadcapaciteit, dit zou zich in slechts 12,3 % van de gevallen hebben voorgedaan. Ten slotte hebben de Spaanse autoriteiten maatregelen getroffen om cumulatie van steun bij de ontvangers te vermijden.

71 Volgens de Commissie heeft de Spaanse regering de positieve uitwerkingen van het Plan op het milieu en de verkeersveiligheid niet bewezen. De litigieuze steunmaatregelen compenseren louter een gedeelte van de kosten van het nieuwe voertuig, zonder dat met enige milieu- of veiligheidsfactor rekening wordt gehouden. Modellen die sinds vele jaren in de handel zijn en die op geen van deze twee punten aan hoge normen voldoen, kunnen voor de steun in aanmerking komen. De milieu- en veiligheidsvoorschriften gelden hoe dan ook voor alle in het verkeer zijnde voertuigen, ook voor die waarvan het uit het verkeer nemen wordt aangemoedigd. Ervan uitgaande dat de voorschriften strenger zijn voor nieuw in het verkeer gebrachte voertuigen dan voor oudere voertuigen, mag toch niet worden uitgesloten dat een aantal van die oudere voertuigen feitelijk dicht bij het niveau komt dat wordt gehaald door nieuwe voertuigen. Het Plan kan hoe dan ook alleen de toepassing van geldende voorschriften bevorderen.

72 Het beleid van de Commissie op het gebied van staatssteun ten behoeve van de milieubescherming, zoals dat in de kaderregeling „milieu" is omlijnd, aanvaardt het beginsel dat alleen die steun noodzakelijk is die is gericht op doelen die verder gaan dan hetgeen de bindende voorschriften vereisen. Uit deze kaderregeling volgt dat voor het Plan slechts een uitzondering kan worden gemaakt indien de litigieuze steunmaatregelen alleen dat gedeelte van de investeringen betreffen dat bestemd is om de milieudoelstellingen te bereiken, en niet de totale investeringen, en indien van de „in aanmerking komende kosten" slechts maximaal 15 % ten laste werd genomen. In casu was echter de grondslag voor de berekening van die steun de volledige prijs van het nieuwe voertuig en niet enkel de kosten van de verbeteringen ten opzichte van oude voertuigen. Het betreft derhalve louter exploitatiesteun waarmee ondernemingen worden ontlast van kosten die zij normalerwijze moeten dragen en die naar hun aard het handelsverkeer wijzigen op een wijze die in strijd is met het algemeen belang.

73 Bovendien versterkt een reeks omstandigheden de onverenigbaarheid van het Plan met de gemeenschappelijke markt, in het bijzonder de overcapaciteit in de vervoersector, die door het Plan in de hand wordt gewerkt in plaats van tegengegaan, en het reële gevaar van cumulatie van steun die krachtens het Plan wordt verleend met eerder door de Commissie goedgekeurde steun. Volgens de Commissie zijn de garanties die door de Spaanse regering voor het eerst in repliek zijn gegeven, onnauwkeurig en volstaan zij niet om dat gevaar te vermijden, en is de Commissie daarvan hoe dan ook niet vóór de vaststelling van de bestreden beschikking in kennis gesteld.

Beoordeling door het Hof

74 De Commissie heeft voor de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader (zie bijvoorbeeld arrest Deufil/Commissie, reeds aange-

haald, punt 18). Bij de toetsing van de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid beperkt de gemeenschapsrechter zich ertoe na te gaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid.

75 Uit de bewoordingen zelf van de artikelen 92, lid 3, sub c, en 93 van het Verdrag volgt, dat de Commissie de door eerstgenoemde bepaling beoogde steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt „kan" beschouwen. De Commissie moet derhalve weliswaar altijd een oordeel geven over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van staatssteun waarover zij toezicht uitoefent, zelfs indien deze staatssteun niet bij haar is aangemeld (zie arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, „Boussac Saint Frères", C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 15-24), maar zij is niet verplicht dergelijke steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren.

76 Zoals in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is de Commissie evenwel gebonden aan de kaderregelingen of mededelingen die zij vaststelt op het gebied van het toezicht op staatssteun, voorzover deze niet afwijken van het Verdrag en door de lidstaten zijn aanvaard. Verder moet zij volgens artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) haar beschikkingen motiveren, met inbegrip van de beschikkingen waarbij zij weigert steun op grond van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren. Schending van artikel 190 van het Verdrag kan ambtshalve worden vastgesteld.

77 Uit de kaderregeling „milieu" blijkt, dat de kwalificatie van steun als investeringssteun of als exploitatiesteun essentieel is om te bepalen of die steun op basis van die kaderregeling kan worden goedgekeurd.

78 In punt 3.2 daarvan, betreffende investeringssteun, wordt immers om te beginnen onder 3.2.1 bepaald dat dergelijke steun, met name voor uitrustingen welke erop gericht zijn vervuiling of hinder te beperken, binnen de in de kaderregeling

vastgestelde grenzen kan worden verleend. Gepreciseerd wordt dat voor steun uitsluitend de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoeleinden, in aanmerking komen, en dat de kosten die niet omwille van het milieu worden gemaakt, hiervan moeten worden uitgesloten. Zo komen bij vervangingsinvesteringen de kosten van de basisinvesteringen die alleen worden gedaan om productiecapaciteit te vervangen zonder aan strengere milieuvoorwaarden te voldoen, niet voor steun in aanmerking. In elk geval valt steun die ogenschijnlijk is verleend voor maatregelen ter bescherming van het milieu, maar in feite bestemd is voor algemene investeringen, niet onder de kaderregeling.

79 Punt 3.2.3 van de kaderregeling „milieu" preciseert vervolgens, dat steun voor investeringen voor milieudoeleinden kan worden toegestaan tot bepaalde maxima. Onderscheid wordt gemaakt tussen categorie (A), steun voor de aanpassing aan nieuwe verplichte milieunormen, waarbinnen verder onderscheid wordt gemaakt tussen (A1), steun voor de aanpassing van bestaande installaties en uitrustingen, en (A2), steun voor de vervanging van oude installaties, en categorie (B), steun om ondernemingen aan te moedigen verder te gaan dan de verplichte milieunormen.

80 Uit punt 3.4 van de kaderregeling blijkt daarentegen dat de Commissie exploitatiesteun niet goedkeurt, zelfs niet wanneer met die steun milieudoelstellingen worden nagestreefd, met uitzondering van strikt omlijnde gevallen betreffende afvalbeheer en de tijdelijke verlichting van milieuheffingen.

81 Hoewel de kaderregeling „milieu" voor de twee categorieën in verschillende regelingen voorziet, blijkt bij onderzoek van de bestreden beschikking in casu niet of de Commissie de betrokken steunmaatregelen als exploitatiesteun dan wel als investeringssteun heeft opgevat. Zo doen de twaalfde, de dertiende en de vijftiende alinea van deel V van de motivering van de bestreden beschikking eerder vermoeden dat het investeringssteun betreft, terwijl de zeventiende alinea eerder doet vermoeden dat het om exploitatiesteun gaat.

82 De op grond van artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering moet de redenering van de gemeenschapsinstelling waarvan de bestreden handeling afkomstig is, evenwel duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen, en de rechter zijn toezicht kan uitoefenen.

83 Nu een duidelijke kwalificatie van de betrokken steun als investerings- dan wel als exploitatiesteun ontbrak, is het Koninkrijk Spanje niet volledig in staat geweest zijn rechten te verdedigen.

84 Voor het Hof heeft de Commissie weliswaar betoogd dat het om exploitatiesteun gaat, doch de motivering moet, behalve in uitzonderingsgevallen, tegelijk met het bezwarende besluit aan de betrokkene worden meegedeeld, en schending van artikel 190 van het Verdrag kan niet voor het Hof worden geregulariseerd (zie met name arrest van 26 november 1981, Michel/Parlement, 195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 2876).

85 De bestreden beschikking is derhalve gebrekkig gemotiveerd voorzover het Plan hierbij onverenigbaar wordt verklaard met de criteria van de kaderregeling „milieu".

86 Ook moet worden vastgesteld, dat de bijzondere omstandigheden die zich volgens de Commissie ertegen verzetten dat de litigieuze steunmaatregelen verenigbaar worden verklaard met de voorschriften van de kaderregeling „milieu", niet beslissend zijn.

87 Wat in de eerste plaats het feit betreft dat het Plan de overcapaciteit in de transportsector in de hand werkt, bepaalt de kaderregeling „milieu" in punt 2.1 dat zij van toepassing is op steun in alle door het EG-Verdrag bestreken gebieden

(met uitzondering van één bijzondere sector op landbouwgebied), ook die waarvoor specifieke communautaire regelingen op het gebied van staatssteun gelden (waarbij de vervoersector uitdrukkelijk wordt genoemd), voorzover in deze specifieke regelingen niet anders is bepaald. In dit verband behoeft niet te worden uitgemaakt of de specifieke regels voor de vervoersector alle steun verbieden die een toename van de vervoerscapaciteit meebrengt, maar volstaat het vast te stellen dat de Commissie de onverenigbaarverklaring in de bestreden beschikking had kunnen beperken tot de steun voor de aanschaf van een voertuig van een hogere categorie dan die van het voertuig dat uit het verkeer wordt genomen.

88 Wat in de tweede plaats het risico van cumulatie van de litigieuze steun met eerder door de Commissie goedgekeurde steun betreft, wordt in punt 3.8 van de kaderregeling „milieu", de enige bepalingen betreffende de steuncumulatie, enkel gepreciseerd dat de vastgestelde steunplafonds voor de verschillende in de kaderregeling beoogde milieudoeleinden van toepassing zijn op steun uit alle bronnen. Een dergelijke precisering betreft geenszins de door de Commissie tot staving van haar redenering aangevoerde vraag inzake de eventuele cumulaties van steun voor verschillende doeleinden binnen eenzelfde onderneming.

89 Deze vraag is daarentegen wel aan de orde in de mededeling van de Commissie inzake de cumulatie van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling (PB 1985, C 3, blz. 2), waarin voorschriften zijn opgenomen voor aanmelding van belangrijke gevallen van cumulatie wanneer voor een bepaald investeringsproject steun wordt verleend voor verschillende doeleinden. Uit deze mededeling vloeit echter geenszins voort dat een steunregeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard omdat enkele van de begunstigden reeds in een andere context goedgekeurde steun hebben ontvangen.

90 Indien een steunregeling de criteria vervult die in de daarop toepasselijke kaderregeling en in voorkomend geval in bepaalde sectorregelingen zijn omschreven, kan een stelsel dat erop gericht is vervuiling of hinder te beperken,

bijgevolg niet in zijn geheel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard omdat enkele van de begunstigden ervan reeds in een andere context goedgekeurde staatssteun zouden hebben ontvangen. Alleen moet de betrokken lidstaat eventueel belangrijke gevallen van cumulatie van steun met uiteenlopende doeleinden binnen één onderneming bij de Commissie aanmelden volgens de in de mededeling betreffende dergelijke cumulatie omschreven voorwaarden.

91 Gelet op een en ander, heeft de Commissie met betrekking tot de steun die krachtens het Plan is verleend aan beroepsvervoerders, en wat de steun aan niet-beroepsmatige vervoerders betreft die de de-minimisdrempel overschrijdt, de artikelen 92, lid 3, sub c, en 190 van het Verdrag geschonden door op basis van de motivering in de bestreden beschikking al deze steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren.

92 Mede gelet op de vaststelling in punt 68 van dit arrest en zonder dat de andere middelen van de Spaanse regering behoeven te worden onderzocht, moet het beroep derhalve worden toegewezen, en moeten de artikelen 3 en 4 van de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

Kosten

93 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Spanje in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig de artikelen 3 en 4 van beschikking 98/693/EG van de Commissie van 1 juli 1998 betreffende de Spaanse steunregeling Plan Renove Industrial (augustus 1994-december 1996) voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen.**

2) **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 september 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken