YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2002 *

Asiassa C-351/98,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. Guerra Fernández ja D. Triantafyllou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jossa kantaja vaatii kumoamaan osittain Espanjan hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä Plan Renove Industrialista (elokuu 1994—joulukuu 1996) 1 päivänä heinäkuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/693/EY (EYVL L 329, s. 23),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken sekä tuomarit C. Gulmann, J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 31.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.5.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 25.9.1998 toimittamallaan kanteella vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla kumoamaan Espanjan hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä Plan Renove Industrialista (elokuu 1994—joulukuu 1996) 1 päivänä heinäkuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/693/EY (EYVL L 329, s. 23; jäljempänä riidanalainen päätös) 3 ja 4 artiklan.

Tosiseikat ja riidanalainen päätös

2 Espanjan teollisuus- ja energiaministeriön ja Instituto de Crédito Oficialin 27.9.1994 tekemällä sopimuksella Espanjan viranomaiset ottivat käyttöön elokuusta 1994 joulukuuhun 1996 sovellettavan, esillä olevassa asiassa kyseessä olevan järjestelmän, jota nimitettiin "Plan Renove Industrialiksi" (jäljempänä Plan) ja jolla pyrittiin edistämään luonnollisten henkilöiden, pienten ja keskisuurten yritysten (jäljempänä pk-yritykset), alueellisten julkisyhteisöjen ja paikallisten julkisia palveluja tarjoavien yhteisöjen hyötyajoneuvojen korvaamista.

3 Toimenpide sisälsi korkotuen luotoille, jotka oli otettu uusien hyväksyttävien ajoneuvojen ostojen tai ostotarkoituksessa tehtyjen leasingsopimusten rahoittamiseen. Planin mukaisesti myönnetyt luotot saivat olla määrältään enintään 70 prosenttia ajoneuvon hankintahinnasta (ilman arvonlisäveroa), ja tuen myöntämisedellytyksenä oli se, että yli kymmenen vuotta vanha (vetoautojen osalta yli seitsemän vuotta vanha) hyötyajoneuvo, joka täytti tietyt, ostetun ajoneuvon tyypin mukaan määritellyt edellytykset, poistetaan liikenteestä korvausta vastaan. Käytettyjen luottojen voimassaoloaika huomioon ottaen tuki-

toimenpiteen avustusekvivalentti oli enintään 6,5 prosenttia uuden ajoneuvon ostohinnasta (ilman arvonlisäveroa).

4 Espanjan viranomaisten mielestä kyseinen toimenpide ei ollut EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitettua valtiontukea, eivätkä ne ilmoittaneet sitä komissiolle EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaisesti.

5 Komissio sai tietää tästä toimenpiteestä lehdistöstä. Komissio lähetti Espanjan viranomaisille 9.2.1995 ensimmäisen tietopyynnön, ja komission ja Espanjan viranomaisten välillä käytiin pitkällinen kirjeenvaihto, minkä jälkeen komissio aloitti perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn. Komissio ilmoitti tästä Espanjan kuningaskunnalle 26.6.1996 päivätyllä kirjeellä ja julkaisi tämän kirjeensä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL C 266, s. 10) kehottaen kaikkia niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa.

6 Espanjan viranomaiset esittivät huomautuksensa 26.7.1996 päivätyllä kirjeellään. Mikään muu jäsenvaltio tai mitkään muut asianomaiset osapuolet eivät ole esittäneet huomautuksia. Uusien tietopyyntöjen, uuden kirjeenvaihdon sekä komission ja Espanjan viranomaisten kesken pidetyn kahdenvälisen kokouksen jälkeen komissio teki riidanalaisen päätöksen.

7 Päätöksensä perustelujen II osassa komissio muistuttaa aluksi, että maanteiden kansainvälinen henkilö- ja tavaraliikenne ovat olleet yhteisössä täysin vapaita 1.6.1992 ja 1.1.1993 lukien. Kabotaasiliikenteen osalta komissio huomauttaa, että se vapautettiin maanteiden henkilöliikenteen osalta (säännöllisiä palveluja

lukuun ottamatta) 30.8.1992 ja tavaraliikenteen osalta vaiheittain vuoden 1990 ja 1.7.1998 välisenä aikana.

8 Riidanalaisen päätöksen perustelujen IV osassa komissio toteaa, että tuki, joka myönnetään alueellisille julkisyhteisöille, paikallisille julkisia palveluja tarjoaville yhteisöille taikka pienten hyötyajoneuvojen ostoa varten luonnollisille henkilöille tai pk-yrityksille, jotka eivät ole ammattimaisia kuljetusyrityksiä (jäljempänä muut kuin ammattimaiset kuljetusyritykset) ja jotka toimivat yksinomaan paikallisella tai alueellisella tasolla, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komission mukaan tällainen tuki ei nimittäin vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Koska kyse on muista kuin ammattimaisista kuljetusyrityksistä, jotka toimivat yksinomaan paikallisella tai alueellisella tasolla, komissio arvioi, että pienillä hyötyajoneuvoilla ajettavien matkojen luonne, sekä se, ettei ole taloudellisesti kannattavaa antaa vastaavia kuljetuksia ammattimaisten kuljetusyritysten suoritettaviksi, merkitsee, ettei asialla ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä kuljetusmarkkinoihin. Tämä näkökanta toistetaan riidanalaisen päätöksen päätösosan 1 ja 2 artiklassa.

9 Sitä vastoin komissio arvioi, että kaikki luonnollisille henkilöille ja pk-yrityksille Planin mukaan myönnetyt tuet (jäljempänä riidanalaiset tuet) ovat perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua laitonta ja yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Tämä arvio toistetaan riidanalaisen päätöksen päätösosan 3 artiklassa.

10 Yhtäältä komissio katsoo, että riidanalaiset tuet on maksettu valtion varoista, että ne vääristävät kilpailua vähentämällä tuensaajien tavanomaisia käyttökustannuksia ja että ne vaikuttavat kauppaan maantiekuljetusten alalla sen täydellisen vapauttamisen myötä. Komissio korostaa tältä osin, että näiden tukien saajat kilpailevat sellaisten Espanjaan tai muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden

kuljetusyritysten kanssa, joille tätä tukea ei myönnetä. Komissio väittää, että ainakin käytännössä Plan syrjii Espanjan ulkopuolelle sijoittautuneita kuljetusalan yrittäjiä, joiden on siinä tapauksessa, että ne haluavat hyötyä siitä, sovittava espanjalaisen toimijan kanssa etukäteen siitä, että se poistaa liikenteestä tässä jäsenvaltiossa rekisteröidyn asianmukaisen ajoneuvon.

11 Toisaalta komissio katsoo, ettei riidanalaisiin tukiin voida soveltaa mitään poikkeusta, eivätkä ne kuulu 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa vahvistetun, tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen tarkoitettua tukea koskevan poikkeuksen alaisuuteen.

12 Komission vahvistamaan, pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevaan yhteisön sääntelyyn (ks. EYVL 1992, C 213, s. 2, EYVL 1996, C 213, s. 4 ja EYVL 1996, C 68, s. 9) perustuvaa vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä eli niin kutsuttua de minimis -sääntöä, jonka mukaan vähäiset tuet eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan soveltamisalaan, ei nimittäin sovelleta kuljetusalalla, joka kattaa myös muiden kuin ammattimaisten kuljetusyritysten omaan lukuunsa suorittamat kuljetukset. Nämä kuljetukset ja erikoistuneiden yritysten suorittamat kuljetukset ovat nimittäin keskenään vaihdettavissa.

13 Espanjan viranomaisten mainitsemaa Planilla oleviin ympäristönsuojelullisiin päämääriin liittyvää perustelua ei myöskään ole hyväksyttävä, sillä tiettyjä, tässä asiassa merkityksettömiä poikkeuksia lukuun ottamatta ympäristönsuojeluun myönnettyä tukea koskevissa yhteisön suuntaviivoissa (EYVL 1994, C 72, s. 3; jäljempänä ympäristöä koskevat suuntaviivat) ei säädetä mahdollisuudesta myöntää tukia vain sellaisten toimenpiteiden edistämiseen, jotka menevät pitemmälle kuin ympäristöä koskevissa säännöksissä edellytetään, mistä ei ole kysymys riidanalaisen tuen osalta. Tuet nimittäin lasketaan uuden ajoneuvon hinnan perusteella ottamatta huomioon ympäristönäkökohtia. Maantiekuljetus-

ten alalla on ylikapasiteettia, jota Plan vahvistaa, sillä siinä mahdollistetaan se, että vanhat ajoneuvot vaihdetaan uusiin, kapasiteetiltaan suurempiin ajoneuvoihin. Lisäksi komissio toteaa, että tavanomaisen tukikäytäntönsä mukaisesti se hyväksyy tuen uusiin investointeihin, joita ei muuten voitaisi tehdä, mutta se ei hyväksy tukea pelkästään vanhojen investointien korvaamiseen.

14 Lisäksi komissio toteaa, että on olemassa uhka, että tuki saattaa olla päällekkäinen muiden sellaisten tukien kanssa, jotka komissio on hyväksynyt.

15 Näin ollen komissio päättää, että tuet, jotka ovat perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia, on perittävä takaisin tuensaajilta ennen niiden myöntämistä vallinneiden kilpailunedellytysten palauttamiseksi ennalleen. Komissio korostaa, että riidanalaiset tuet on myönnetty laittomasti eivätkä ne ole muuttuneet laillisiksi Planin täytäntöönpanosta kuluneen ajan takia, ja kiistää Espanjan viranomaisten väitteen, jonka mukaan tukien takaisinperiminen olisi ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa näiden tukien vähäisen määrän vuoksi. Takaisinperimisvelvoite vahvistetaan riidanalaisen päätöksen 4 artiklassa.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

16 Espanjan kuningaskunnan kanteen nostamisen jälkeen Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) nosti yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa rinnakkaisen kanteen, jossa myös vaaditaan riidanalaisen päätöksen 3 ja 4 artiklan kumoamista. Tämä kanne on kirjattu numerolla T-55/99. Menettely on edennyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tavanomaisesti.

17 Yhteisöjen tuomioistuimen 25.1.2000 antamalla määräyksellä, jonka osalta asianosaisia kuultiin, esillä olevan asian käsittelyä lykättiin EY:n tuomioistuimen perussäännön 47 artiklan kolmannen kohdan ja työjärjestyksen 82 a artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, kunnes ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antaa lopullisen tuomionsa asiassa T-55/99. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi CETM:n nostaman kanteen asiassa T-55/99, CETM vastaan komissio, 29.9.2000 antamallaan tuomiolla (Kok. 2000, s. II-3207).

18 Espanjan hallitus totesi yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämän kysymyksen johdosta, että yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyä on jatkettava huolimatta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa CETM vastaan komissio antamasta tuomiosta.

19 Espanjan kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— kumoamaan riidanalaisen päätöksen 3 ja 4 artiklan ja

— velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— hylkäämään kanteen perusteettomana ja

— velvoittamaan Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanne

21 Espanjan kuningaskunta esittää kanteensa tueksi viisi kumoamisperustetta. Ensinnäkin riidanalaiset tuet eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Toiseksi vaikka ne olisivatkin tämän määräyksen soveltamisalaan kuuluvia tukia, ne olisi pitänyt hyväksyä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella. Kolmanneksi komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta. Neljänneksi riidanalaisten tukien palauttamisvelvollisuus on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Viidenneksi ja viimeiseksi päätöstä ei ole perusteltu tämän palauttamisvelvollisuuden osalta.

EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

22 Espanjan hallituksen mukaan riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

23 Ensinnäkin riidanalaisilla tuilla ei suosita tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannon aloja. Tuet nimittäin myönnetään tarkemmin määrittelemättömälle ryhmälle mahdollisia tuensaajia. Nämä tuet eivät ole syrjiviä, sillä muut kuin Espanjaan sijoittautuneet kuljetusalan yritykset voivat hyötyä niistä välillisesti joko tekemällä sopimuksen sellaisen Espanjassa rekisteröidyn ajoneuvon omistajan kanssa, joka haluaa poistaa ajoneuvonsa liikenteestä, tai rekisteröimällä omat ajoneuvonsa Espanjassa ennen niiden poistamista liikenteestä. Lisäksi Espanjan

hallitus toteaa, että suuryritysten jättäminen Planin ulkopuolelle on järjestelmän luonteen ja rakenteen mukaista, sillä järjestelmällä pyritään edistämään ympäristönsuojelua, tieliikenteen turvallisuutta ja autokannan uudistumista. Suuryritykset nimittäin uudistavat autokantansa nopeammin kuin pienemmät yritykset eivätkä tarvitse siihen tukea.

24 Espanjan hallitus viittaa tältä osin Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liitteessä I A olevan tukia ja tasoitustulleja koskevan sopimuksen (jäljempänä tukia koskeva sopimus), joka on hyväksytty Euroopan yhteisön nimissä Euroopan yhteisön osallistumisesta Uruguayn kierroksen (1986—1994) monenvälisten neuvotteluiden johdosta tehtävien sopimusten allekirjoittamiseen sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1), 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa olevaan määritelmään "erityinen tuki". Espanjan hallituksen mukaan tämä määritelmä, sellaisena kuin se esitetään tukia koskevan sopimuksen kyseisessä määräyksessä olevassa alaviitteessä nro 2, ei sisällä tukia, jotka myönnetään "neutraaleilla kriteereillä tai edellytyksillä, joilla ei suosita joitakin yrityksiä muihin yrityksiin nähden ja jotka ovat luonteeltaan taloudellisia ja horisontaalisesti sovellettavia, kuten esimerkiksi työntekijöiden lukumäärä tai yrityksen koko". Näin ollen Plan on soveltamisalaltaan järjestelmän luonteen ja rakenteen mukainen, minkä vuoksi sitä voidaan olla pitämättä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena.

25 Toisaalta riidanalaisilla tuilla ei vääristetä kilpailua eikä vaikuteta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

26 Espanjan hallitus viittaa ensinnäkin edellä mainittuun komission vahvistamaan pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevaan yhteisön sääntelyyn ja siinä vahvistettuun vähämerkityksistä tukea koskevaan sääntöön. Komissio on todennut, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ei

sovelleta tukeen, jonka määrä on yritystä kohden alle 100 000 ecua kolmen vuoden aikana. Espanjan hallitus katsoo, että vaikka pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevaa sääntelyä ei sovelleta kuljetusalaan, vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä on sovellettava myös esillä olevassa asiassa niiden syiden perusteella, joiden vuoksi se vahvistettiin.

27 Lisäksi Espanjan hallitus vetoaa tiettyihin tosiseikkoihin pyrkiessään osoittamaan, että riidanalaisten tukien vaikutus yhteismarkkinoihin on vähäinen. Espanjan hallitus väittää muun muassa, että näitä tukia myönnetään pääasiallisesti vain yrityksille, jotka suorittavat kuljetuksia omaan lukuunsa paikallisella tasolla, sekä ammattimaisille kuljetusyrityksille, joista suurimmalla osalla on vain vähän ajoneuvoja. Plan siis koskee pohjimmiltaan ajoneuvoja, jotka eivät kilpaile muiden jäsenvaltioiden ajoneuvojen kansa.

28 Muiden kuin ammattimaisten kuljetusyritysten, jotka suorittavat kuljetuksia vain omaan lukuunsa, osalta Espanjan hallitus väittää, että edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä jäsenvaltiossa, 25 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3118/93 (EYVL L 279, s. 1) täytäntöönpanosta 4.2.1998 antamassaan kertomuksessa KOM(1998) 47 lopullinen, jossa arvioidaan kabotaasitoimintaa vuosien 1990 ja 1995 välisenä aikana ja jonka mukaan muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossa omaan lukuun harjoitettua kabotaasiliikennettä ei oteta huomioon, koska se on vähäpätöistä, komissio on itse myöntänyt, etteivät nämä kuljetukset kilpaile ammattimaisten kuljetusyritysten toisten lukuun suorittamien kuljetusten kanssa.

29 Espanjan hallitus esittää lisäksi useita väitteitä osoittaakseen, etteivät ammattimainen kuljettaminen toisten lukuun ja kuljettaminen omaan lukuun muodosta samoja markkinoita.

30 Espanjan hallituksen mukaan se perustelu, jonka komissio on esittänyt osoittaakseen sen, että kilpailuun ja kauppaan on vaikutettu, eli maanteiden henkilöliikenteen ja tavaraliikenteen vapauttaminen, on joka tapauksessa riittämätön tämän vaikutuksen osoittamiseksi. Espanjan hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek vastaan komissio, 13.3.1985 antamaan tuomioon (Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107) sekä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. vastaan komissio, 24.10.1996 antamaan tuomioon (Kok. 1996, s. I-5151) ja väittää, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen toteaminen on perusteltava erityisesti suhteessa asianomaisten markkinoiden todelliseen tilanteeseen, tuensaajayritysten markkinaosuuteen, kilpailijayritysten tilanteeseen sekä jäsenvaltioiden väliseen kyseisten palvelujen tarjontaan ja tavaroiden kauppaan. Riidanalaisen päätöksen perusteluosa ei sisällä tällaisia perusteluja.

31 Lopuksi Espanjan hallitus katsoo, että sellaisia riidanalaisten tukien saajia, jotka voivat ryhtyä kilpailemaan muiden jäsenvaltioiden kuljetusyritysten kanssa, ovat ainoastaan ne yritykset, jotka ovat ostaneet suurimmat ajoneuvot, ja tähän ajoneuvoluokkaan kuuluvien tukea saavien ajoneuvojen osuus on vain 0,1 prosenttia hyötyajoneuvokannasta.

32 Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan Plan ei suosi tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannonaloja, minkä vuoksi se on yleinen toimenpide, joka ei muodosta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukijärjestelmää. Ensinnäkin Plan hyödyttää ainoastaan yrityksiä, jotka tarvitsevat hyötyajoneuvoja, joten riidanalaiset tuet eivät hyödytä yrityksiä, joilla ei ole tällaisia tarpeita. Toiseksi vain pienet ja keskisuuret yritykset voidaan hyväksyä järjestelmään. Kolmanneksi se, että edunsaajat määritellään yleisesti, ei kyseenalaista näiden tukien valikoivuutta. Neljänneksi suuryritysten jättäminen tuen ulkopuolelle ei ole yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteltua "järjestelmän luonteen ja rakenteen johdosta". Viidenneksi tukia koskevan sopimuksen määräyksillä ei ole merkitystä arvioitaessa toimenpidettä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan perusteella erityisesti toimenpiteen valikoivuuden osalta.

33 Komissio kiistää myös väitteen, jonka mukaan Plan ei vääristä kilpailua eikä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

34 Komissio korostaa, että Espanjan kuningaskunta vetoaa vähämerkityksistä tukea koskevaan sääntöön osoittamatta sitä, että tuensaajayritysten saamat tuet eivät ole sovellettavaa enimmäismäärää suurempia. Komissio huomauttaa, että kyseistä sääntöä ei sovelleta kuljetusalalla, koska alalle on tunnusomaista yhtäältä ylikapasiteetti, mikä merkitsee, että kaikenlaiset ja jopa hyvin vähäiset tuet suurentavat tätä ongelmaa, ja toisaalta se, että toimijoita on hyvin paljon, erityisesti juuri Espanjassa, mikä merkitsee, että kaikille toimijoille myönnetty vähäinenkin tuki vaikuttaa huomattavasti koko alaan. Komissio väittää, että Espanjan hyötyajoneuvokanta on kasvanut Planin toteuttamisen johdosta.

35 Lisäksi komissio väittää, että ammattimainen kuljettaminen toisten lukuun ja kuljettaminen omaan lukuun ovat samojen markkinoiden kaksi osa-aluetta, sillä suoritukset ovat suurelta osin keskenään vaihdettavissa. Se, että 4.2.1998 päivätyssä kabotaasiliikennettä koskevassa kertomuksessa todetaan, että kuljetuksia omaan lukuunsa suorittavat yritykset ovat käyttäneet vuosien 1990 ja 1995 välisenä aikana kabotaasiliikenteen mahdollisuuksia vain vähän muissa jäsenvaltioissa, on aivan luonnollista, sillä vasta yksityiskohtaisista säännöistä neuvoston asetuksen N:o 3118/93 soveltamiseksi maanteiden tavaraliikenteen harjoittamiseen omaan lukuun 8 päivänä huhtikuuta 1994 annetun komission asetuksen (EY) N:o 792/94 (EYVL L 92, s. 13) tultua voimaan kyseiset yritykset ovat voineet vapaasti aloittaa toiminnan kabotaasiliikenteen alalla.

36 Kilpailuvaikutuksen osalta komissio huomauttaa lisäksi, että vaikka riidanalaiset tuet eivät vaikuta tuensaajien perimiin hintoihin ottaen huomioon ajoneuvojen poistoaika, ne joka tapauksessa vahvistavat tuensaajien taloudellista asemaa. Sillä ei ole merkitystä, että vain 0,5 prosenttia Espanjan hyötyajoneuvokannasta

on uudistettu Planin avulla. Komissio ei riidanalaista päätöstä tehdessään voinut vielä arvioida kyseisten tukien tosiasiallista vaikutusta, ja huomioon on otettava vain sellaisten yli kymmenen vuotta vanhojen ajoneuvojen kanta, joille tukia voidaan myöntää, eikä koko hyötyajoneuvokantaa.

37 Komissio esittää useita perusteita erityisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen osoittamiseksi ja toteaa, että joka tapauksessa riidanalaisten tukien konkreettisia vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei tarvinnut tutkia, sillä ne seikat, joiden vuoksi oli ilmeistä, että kaupalle aiheutuisi haittaa (kilpailulle avoin ala, ylikapasiteetti, tuensaajayritysten rahoitusaseman ja toimintamahdollisuuksien vahvistuminen ulkomaalaisiin kilpailijoihin verrattuna), mainitaan riidanalaisessa päätöksessä, eikä oikeuskäytännössä edellytetä yksityiskohtaisten taloudellisten tutkimusten suorittamista erityisesti ilmoittamattoman tuen osalta. Komissio viittaa tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-214/95, Vlaams Gewest vastaan komissio, 30.4.1998 antamaan tuomioon (Kok. 1998, s. II-717).

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat tuet määritellään perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämiksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyiksi tuiksi, jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

39 Aluksi on tarkasteltava Espanjan hallituksen väitettä, jonka mukaan riidanalaisilla tuilla ei suosita tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja.

40 Aluksi on todettava, että riippumatta siitä, onko Plan syrjivä vai ei, sitä ei sovelleta yrityksiin, jotka eivät ole pk-yrityksiä, ja että näin ollen se koskee erityisesti tiettyjä yrityksiä, vaikka niiden määrä ei ole rajoitettu.

41 Lisäksi on huomattava, että yritysten, jotka eivät ole pk-yrityksiä, jättämistä Planin ulkopuolelle ei voida perustella Planin taustalla olevan järjestelmän luonteen ja rakenteen nojalla, mikä olisi estänyt pitämästä Plania perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvana tukena.

42 Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tuen käsitettä siten, ettei se tarkoita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu kustannusten osalta, mikäli tämä erilainen kohtelu johtuu kyseisiä kustannuksia koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta (ks. vastaavasti asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 kohta; yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47, 21 kohta ja asia C-390/98, Banks, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6117, 33 kohta).

43 Joka tapauksessa esillä olevassa asiassa kyseessä olevat kustannukset johtuvat yritysten tarpeesta uusia hyötyajoneuvojaan, ja kustannukset tavanomaisesti kuuluvat näiden yritysten vastattaviksi. Näin ollen se tuki, joka annetaan tietyille yrityksille korvaamalla nämä kustannukset osittain, ei kuulu kyseisiä kustannuksia koskevan järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen, ja sen on katsottava suosivan näitä yrityksiä. Siksi on katsottava, että Espanjan hallituksen esittämät perustelut siitä, miksi suuret yritykset on jätetty Planin ulkopuolelle, selvittävät ainoastaan sen, miten toimenpide on kohdennettu, eikä niillä voida perustella sitä, miksi tätä toimenpidettä ei olisi pidettävä tukena.

44 Se, että riidanalaisia tukia ei pidetä tukia koskevan sopimuksen mukaan "erityisenä tukena", ei voi rajoittaa perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen määritelmän ulottuvuutta.

45 Näin ollen Espanjan hallituksen ensimmäinen väite sen perustelemiseksi, että riidanalaiset tuet eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, on hylättävä.

46 Toisaalta sen väitteen osalta, että riidanalaiset tuet eivät vääristä kilpailua eivätkä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on ensin tarkasteltava Espanjan hallituksen esittämiä seikkoja, jotka koskevat muita kuin ammattimaisia kuljetusyrityksiä, jotka suorittavat kuljetuksia vain omaan lukuunsa. Espanjan hallitus väittää tältä osin, että nämä yritykset eivät kilpaile ammattimaisten kuljetusyritysten kanssa ja että komission olisi pitänyt soveltaa niihin vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä.

47 Kyseisten yritysten hallinnolliset valinnat siitä, käyttävätkö ne kuljetustarpeidensa tyydyttämiseksi ulkopuolisia palveluja vai yritysten sisäisiä palvelusuorituksia, vaikuttavat varmasti kuljetusmarkkinoihin. Kun muu kuin ammattimainen kuljetusyritys sijoittaa kuljetusvälineisiin suorittaakseen itse kaikki tai osan toiminnassaan tarvitsemistaan kuljetuksista, se periaatteessa rajoittaa ammattimaisten kuljetusyritysten käytössä olevia markkinoita joksikin aikaa. Näin on nimittäin kaikkien sellaisten palvelu- tai hyödykemarkkinoiden osalta, joilla yritys voi valita, huolehtiiko se tarpeistaan itse vai käyttääkö se ulkopuolisia palveluja.

48 Joka tapauksessa ammattimaisten kuljetusyritysten ja yritysten, jotka suorittavat kuljetuksia vain omaan lukuunsa, tilanteet ovat niin erilaisia, että näiden viimeksi

mainittujen on mahdotonta katsoa osallistuvan kuljetusmarkkinoihin ja kuuluvan kuljetusalalle. Näillä yrityksillä ei ole tai ne eivät etsi asiakkaita tarjotakseen heille kuljetuspalveluja, ja ne suorittavat kuljetuksia, jotka voidaan korvata ammattimaisten kuljetusyritysten tarjoamilla kuljetuksilla, vain omien tarpeidensa mukaisesti. Ammattimaisten kuljetusyritysten ja yritysten, jotka suorittavat kuljetuksia vain omaan lukuunsa, tilanteet eivät siis ole riittävän samanlaisia, jotta ne molemmat voisivat kuulua samalle alalle ja toimia samoilla markkinoilla.

49 Näin ollen vaikka komissio saattoi tutkia muille kuin ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettyjen riidanalaisten tukien vaikutusta kuljetusalalla, se ei voinut ilman muuta käsitellä näitä yrityksiä niin kuin ne olisivat kuljetusalan toimijoita.

50 Komissio ei siis voinut kieltäytyä tutkimasta, voitiinko, kuten Espanjan viranomaiset väittävät, muille kuin ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettyihin tukiin soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä, jonka soveltaminen on komission omien tiedonantojen mukaan poissuljettua ainoastaan tietyillä aloilla ja vientitukien osalta.

51 Tältä osin on huomattava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että se, että tuki on melko vähäistä tai että tuensaajayritys on melko pieni, ei sulje ennalta pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. mm. asia C-142/87, Belgia vastaan komissio, ns. Tubemeuse-tapaus, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, I-959, 43 kohta), yritykselle tietyn ajanjakson aikana myönnettyjen tukien vähäisyys estää joillakin talouden aloilla sen, että tuet vaikuttaisivat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

52 Komissio saattoi siis katsoa sen harkintavallan rajoissa, joka sillä on tukitoimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi, että tiettyjä aloja, joille on tunnusomaista erityiset kilpailuolosuhteet, ja vientitukia lukuun ottamatta pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevassa yhteisön sääntelyssä ja vähämerkityksistä tukea koskevassa komission tiedonannossa (EYVL 1996, C 68, s. 9) vahvistettuja määriä pienemmät tuet eivät vaikuta kauppaan eivätkä siis kuulu perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisalaan. Komission vahvistamia määriä ei ole tähän mennessä kiistetty.

53 Komission hyväksymät valtiontukien valvontaa koskevat sääntelyt ja tiedonannot sitovat komissiota sillä edellytyksellä, ettei niillä poiketa perustamissopimuksen määräyksistä ja että jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet (asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 22 kohta; asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 36 kohta ja asia C-311/94, Ijssel-Vliet, tuomio 15.10.1996, Kok. 1996, s. I-5023, 43 kohta). Komissio ei siis voi kieltäytyä soveltamasta vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä tukiin, jotka on myönnetty sellaisille yrityksille, jotka kuuluvat alalle, jolla tämän säännön soveltaminen ei ole erilaisten sovellettavien säännösten nojalla poissuljettua.

54 Näin ollen riidanalaisen päätöksen 3 ja 4 artikla on kumottava siltä osin kuin ne koskevat tukia, jotka myönnettiin luonnollisille henkilöille ja pk-yrityksille, jotka harjoittavat muuta kuin kuljetukseen liittyvää liiketoimintaa, ja joiden määrä alittaa kyseisiä tukia myönnettäessä voimassa olevissa komission sääntelyissä ja tiedonannoissa vahvistetun vähämerkityksisen tuen raja-arvon.

55 Muille kuin ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettävien, vähämerkityksisen tuen raja-arvoa suurempien tukien osalta on todettava, että niiden vaikutusta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan perustellaan riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan kuljetusalaan nähden.

56 Tältä osin komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä, että riidanalaiset tuet vaikuttivat Espanjaan ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden kuljetusyritysten välillä käytävään kilpailuun, sillä tieliikenteen vapauttaminen johti kilpailuun muista jäsenvaltioista olevien yritysten kanssa sekä kansainvälisen liikenteen että kabotaasiliikenteen alalla. Käytännössä näitä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kuljetusyrityksiä syrjitään, sillä niiden on vaikeampi päästä Planilla toteutettuun järjestelmään.

57 Aluksi on täsmennettävä, että komission väite, jonka mukaan Plan on syrjivä, on perusteeton. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintänä on pidettävä sitä, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla, minkä vuoksi tietyt toimijat joutuvat epäedulliseen asemaan muihin verrattuna ilman, että tällainen eriarvoinen kohtelu olisi perusteltua merkityksellisten objektiivisten erojen vuoksi (ks. mm. yhdistetyt asiat 17/61 ja 20/61, Klöckner-Werke ja Hoesch vastaan korkea viranomainen, tuomio 13.7.1962, Kok. 1962, s. 615, 652; asia 250/83, Finsider vastaan komissio, tuomio 15.1.1985, Kok. 1985, s. 131, 8 kohta ja em. asia Banks, tuomion 35 kohta). Investointeihin kohdistuvaa viranomaisen tukitoimenpidettä voidaan jo määritelmän mukaan soveltaa vain sillä alueella, josta viranomainen on vastuussa, eikä viranomaista voida arvostella siitä, ettei se anna tätä tukea sellaisille yrityksille, jotka eivät ole sijoittautuneet tälle alueelle, sillä ne ovat tähän viranomaiseen nähden aivan erilaisessa asemassa kuin tälle alueelle sijoittautuneet yritykset. Tämä täsmennys ei kuitenkaan estä sitä, että kyseistä toimenpidettä voidaan pitää perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, jos se täyttää tässä määräyksessä asetetut edellytykset.

58 Tietyissä tapauksissa tuki voi jo sen myöntämiseen liittyvien seikkojen vuoksi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Tällaisessa tapauksessa komission on mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa (ks. em. yhdistetyt asiat Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek vastaan komissio, tuomion 24 kohta; em. asia Saksa ym. vastaan komissio, tuomion 52 kohta sekä yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines vastaan komissio, tuomio 19.10.2000, Kok. 2000, s. I-8855, 66 kohta). Toisin kuin Espanja hallitus väittää, riidanalaisen päätöksen perustelu,

sellaisena kuin se esitetään tämän päätöksen 56 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, riittää sen toteamiseksi, että Plan vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä sitä sovelletaan tarkemmin määrittelemättömään ryhmään tuensaajia siten, että vähämerkityksisen tuen raja-arvo ylittyy, ja se koskee palveluja, joiden tarjonta on vapautettu jäsenvaltioiden välillä ja joille on ominaista se, että niitä suoritetaan jäsenvaltioiden välisinä suorituksina. Tältä osin on merkityksetöntä, että vain vähäinen määrä muiden jäsenvaltioiden ammattimaisia kuljetusyrityksiä harjoittaa kabotaasiliikennettä Espanjassa, sillä Plan on voinut estää sen, että tällainen palvelujen tarjonta kehittyisi.

59 Edellä esitetyn perusteella komissio on osoittanut riittävällä tavalla, että riidanalaiset tuet vaikuttavat kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan siltä osin kuin kyse on muille kuin ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnetyistä vähämerkityksisen tuen raja-arvoa suuremmista tuista.

60 Sama koskee myös ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettyjä vähämerkityksisen tuen raja-arvoa suurempia tukia.

61 Vielä on pohdittava sitä, onko komissio esittänyt riittävät perustelut sen osoittamiseksi, että ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnetyt vähämerkityksisen tuen raja-arvoa pienemmät tuet vaikuttavat kilpailuun ja kauppaan. Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä tältä osin, että kuljetusala suljetaan erityisesti vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamisalan ulkopuolelle, koska tällä alalla on paljon pieniä yrityksiä ja siksi suhteellisen pienetkin tuen määrät voivat vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi komissio huomauttaa, että maantiekuljetusten alalla on ylikapasiteettia ja että kuljetuskapasiteetti on Espanjan viranomaisten mukaan lisääntynyt Planin johdosta jonkin verran.

62 Espanjan hallitus väittää, että ammattimaisista kuljetusyrityksistä, jotka saavat riidanalaisia tukia, suurimmalla osalla on vain vähän ajoneuvoja. Niistä tuensaajista, jotka ovat ostaneet ylimpiin ajoneuvoluokkiin kuuluvia ajoneuvoja, 81 prosentilla on vain yksi ajoneuvo ja 97 prosentilla on vähemmän kuin viisi ajoneuvoa. Vain noin puolella alempiin ajoneuvoluokkiin kuuluvista ammattimaisten kuljetusyritysten ajoneuvoista on lupa suorittaa kuljetuksia kansallisella tasolla. Niistä ajoneuvoista, joilla on kansallinen kuljetuslupa ja jotka Espanjan viranomaisten mukaan ovat ainoita ajoneuvoja, jotka voivat ryhtyä kilpailemaan muiden jäsenvaltioiden kuljetusyritysten kanssa, vain 10 prosenttia olisi voitu uudistaa Planin perusteella, koska ne olivat yli kymmenen vuotta vanhoja. Yleisesti ottaen tämä uudistaminen koski vain 0,5:tä prosenttia Espanjan hyötyajoneuvokannasta (ylimpiin ajoneuvoluokkiin kuuluvien uudistettujen ajoneuvojen osuus oli vain 0,1 prosenttia kyseisestä ajoneuvokannasta, kuten tämän tuomion 31 kohdassa todetaan). Tuki, joka on enintään 6,5 prosenttia kunkin ajoneuvon hankintahinnasta (ilman arvonlisäveroa), ei voi muodostaa merkittävää kilpailuetua kyseisen ajoneuvon käyttöajan maksujen osalta.

63 On huomattava, että suhteellisen vähäinenkin tuki voi vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos sillä alalla, jolla tuensaajayritykset toimivat, on kova kilpailu (asia 259/85, Ranska v. komissio, tuomio 11.11.1987, Kok. 1987, s. 4393, 24 kohta ja asia 303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 27 kohta).

64 Lukuun ottamatta sellaista tilannetta, että kyseisten markkinoiden toimijat harjoittaisivat kilpailunvastaista toimintaa, alalla, jolla on ylikapasiteettia, jollaiseksi komissio määrittelee maantiekuljetusten alan Espanjan hallituksen sitä kiistämättä, on väistämättä kova kilpailu. Sitä paitsi kuten komissio toteaa riidanalaisen päätöksen perusteluiden V osassa, on totta, että kun alalla on paljon pieniä yrityksiä, suhteellisen pienetkin tuen määrät, joita mahdollisesti myönne-

tään kaikille tai suurimmalle osalle alalla toimivista yrityksistä, voivat vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Espanjan hallituksen ilmoittamat luvut vahvistavat tältä osin, että suurin osa riidanalaisia tukia saavista yrityksistä on pieniä yrityksiä.

65 Näin ollen komissio on osoittanut riittävällä tavalla, että ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnetyt vähämerkityksisen tuen raja-arvoa pienemmät tuet kuuluvat perustamissopimuksen 92 artiklan soveltamisalaan.

66 Espanjan hallituksen esittämät, tämän tuomion 62 kohdassa todetut väitteet eivät voi kyseenalaistaa tätä arviota. Se, että noin puolella alimpiin ajoneuvoluokkiin kuuluvista uudistetuista ajoneuvoista on lupa suorittaa kuljetuksia vain paikallisella tai alueellisella tasolla, ei siis osoita, etteivät nämä ajoneuvot voi ryhtyä kilpailemaan muiden jäsenvaltioiden sellaisten kuljetusyritysten kanssa, jotka harjoittavat tai voisivat harjoittaa kabotaasiliikennettä Espanjassa. Se, että vain 10 prosenttia niistä ajoneuvoista, joilla on kansallinen kuljetuslupa, olisi voitu uudistaa Planin perusteella, ei estä sitä, että tällainen uudistaminen, joka on mahdollistettu Planin avulla, vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lopuksi se, että jälkikäteen on havaittu, että vain pieni osa Espanjan hyötyajoneuvokannasta on uudistettu Planin toteuttamisen jälkeen, ei myöskään ole pätevä peruste riidanalaisen päätöksen kiistämiseksi.

67 Ensinnäkin perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tukijärjestelmistä ja komission on hyväksyttävä ne ennen niiden toteuttamista, minkä vuoksi niistä tutkitaan vain niiden yleiset, etukäteen havaittavat ominaisuudet eikä niiden jälkikäteen todettavia tuloksia. Muussa tapauksessa ne jäsenvaltiot, jotka toteuttavat tukijärjestelmän ennen kuin ne saavat siitä komission hyväksynnän, olisivat kiistatta paremmassa asemassa kuin ne jäsenvaltiot, jotka noudattavat velvollisuutta olla toteuttamatta suunniteltuja toimenpiteitä ennen komission lopullista päätöstä. Toisaalta vaikka esillä olevassa asiassa jälkikäteen tehdyt toteamukset otettaisiinkin huomioon, olisi edel-

leenkin niin, että Planin perusteella on uudistettu useita tuhansia hyötyajoneuvoja, mikä riittää osoittamaan sellaisella alalla, jolla on ylikapasiteettia ja kova kilpailu, että Plan vaikuttaa kauppaan ja kilpailuun, kuten tämän tuomion 64 kohdassa todetaan. Tällä samalla perusteella voidaan myös hylätä väite siitä, että riidanalaiset tuet ovat liian vähäisiä antaakseen tuensaajille merkittävää kilpailuetua.

68 Edellä esitetyn perusteella perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva kanneperuste voidaan hyväksyä vain siltä osin kuin se koskee luonnollisille henkilöille ja pk-yrityksille, jotka harjoittavat muuta kuin kuljetukseen liittyvää liiketoimintaa, myönnettyjä tukia, joiden määrä alittaa vähämerkityksisen tuen raja-arvon, ja muilta osin tämä kanneperuste on hylättävä.

Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

69 Espanjan hallitus väittää, että komission olisi joka tapauksessa pitänyt hyväksyä Plan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella ottaen huomioon, että Planin tavoitteena on tieliikenteen turvallisuuden kehittäminen ja ympäristön suojeleminen.

70 Plan vaikuttaa kiistattomasti näihin tavoitteisiin. Jos riidanalaisiin tukiin liittyvä hyöty ei perustu siihen, että uutena ostetut ajoneuvot täyttävät vielä ankarammat säännöt kuin ne, joita yleisesti sovelletaan uusiin ajoneuvoihin, tämä johtuu siitä,

että nämä jälkimmäiset säännöt ovat jo hyvin ankaria ja että vanhan ajoneuvon ennenaikainen korvaaminen uudella ajoneuvolla merkitsee kahden edellä mainitun tavoitteen kannalta selkeää parannusta. Joka tapauksessa Planilla pyritään parantamaan ajoneuvojen käyttöä liikenteessä koskevia yleisiä voimassa olevia sääntöjä, koska siinä kannustetaan luopumaan vanhoista ja vähemmän suorituskykyisistä ajoneuvoista, joita kuitenkin olisi vielä voinut käyttää liikenteessä. Halutun parannuksen kustannuksena on tässä tapauksessa ehdottomasti uuden ajoneuvon hankintahinta, ja tämä on siis se perusta, jolta myönnetyn tuen taso on laskettava (enintään 6,5 prosenttia). Kyseinen tuki ei ole toimintatukea, koska sillä ainoastaan korvataan ne korkeat korot, jotka Espanjaan sijoittautuneiden yritysten olisi maksettava ja jotka ovat korkeampia kuin muissa jäsenvaltioissa voimassa olevat korot. Espanjan hallitus lisää, että se, miksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kuljetusyritykset eivät ole kiinnostuneita hakemaan Planin mukaista tukea, johtuu juuri korkotasosta, joka on muissa jäsenvaltioissa matalampi, eikä se millään tavalla liity siihen, että niitä syrjittäisiin. Yli kymmenen vuotta vanhojen ajoneuvojen korvaamisesta uusilla, isommilla ajoneuvoilla johtunut kuljetuskapasiteetin lisääntyminen on tapahtunut vain 12,3 prosentissa tapauksista. Lisäksi Espanjan viranomaiset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin sen estämiseksi, että tuensaajien saamat tuet voivat olla päällekkäisiä.

71 Komission mukaan Espanjan hallitus ei ole osoittanut Planin myönteisiä vaikutuksia ympäristön ja tieliikenteen turvallisuuden kannalta. Riidanalaisilla tuilla ainoastaan korvataan osa uuden ajoneuvon hinnasta ottamatta huomioon mitään ympäristöön tai tieliikenteen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä. Tukea voidaan myöntää vuosien ajan kaupan olleille erilaisille ajoneuvomalleille, joilla ei ole mitään vaikutusta näiden kahden seikan kannalta. Ympäristö- ja turvallisuussääntöjä sovelletaan joka tapauksessa kaikkiin liikenteessä oleviin ajoneuvoihin ja myös niihin, joiden poistamista liikenteestä tuetaan. Siinä tapauksessa, että nämä säännöt olisivat uutena liikenteeseen saatettujen ajoneuvojen osalta ankarampia kuin vanhempien ajoneuvojen osalta, ei voitaisi jättää huomioon ottamatta sitä mahdollisuutta, että tietyt vanhemmat ajoneuvot voivat yltää samalle vaatimustasolle kuin uudet ajoneuvot. Joka tapauksessa Planilla voidaan suosia ainoastaan voimassa olevien sääntöjen soveltamista.

72 Ympäristönsuojeluun myönnettäviä valtiontukia koskeva komission politiikka, sellaisena kuin se määritellään ympäristöä koskevissa suuntaviivoissa, perustuu periaatteeseen, jonka mukaan vain sellaiset tuet ovat tarpeellisia, joiden tavoitteet ovat pakottavissa säännöissä vahvistettua vaatimustasoa korkeampia. Näistä suuntaviivoista seuraa, että Planille olisi voitu myöntää poikkeus vain siinä tapauksessa, että riidanalaiset tuet olisivat koskeneet vain sitä osaa investoinneista, joilla on ympäristönsuojelullisia päämääriä, eikä kaikkia investointeja, ja että hyväksyttävistä kustannuksista olisi korvattu enintään 15 prosenttia. Esillä olevassa asiassa näiden tukien laskentaperusteena on kuitenkin uuden ajoneuvon hinta kokonaisuudessaan eikä ainoastaan vanhoihin ajoneuvoihin verrattuna toteutuvien parannusten kustannukset. Kyseessä on näin ollen pelkkä toimintatuki, joka vähentää yritysten kustannuksia, joista niiden on tavanomaisesti vastattava, ja joka vääristää kauppaa yhteisen edun vastaisesti.

73 Sitä paitsi se, että Plan ei sovellu yhteismarkkinoille, johtuu useasta seikasta, erityisesti siitä, että kuljetusalalla on ylikapasiteettia, jota Plan pikemminkin lisää kuin rajoittaa, ja siitä tosiasiallisesta uhasta, että Planin perusteella saadut tuet ovat päällekkäisiä komission aikaisemmin hyväksymien tukien kanssa. Tältä osin ne vakuutukset, jotka Espanjan hallitus on komission mukaan esittänyt ensimmäisen kerran vastauskirjelmässään, ovat epätarkkoja ja riittämättömiä tämän uhan välttämiseksi ja joka tapauksessa niitä ei ole annettu komission tietoon ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

74 Komissiolla on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointia (ks. mm. em. asia Deufil v. komissio, tuomion 18 kohta). Tämän harkintavallan käyttämistä kos-

keva tuomioistuinvalvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti, ettei ole tehty oikeudellista virhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

75 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja 93 artiklan sanamuodosta seuraa, että komissio "voi" pitää ensin mainitussa määräyksessä tarkoitettuja tukia yhteismarkkinoille soveltuvana. Näin ollen vaikka komission on aina ratkaistava, soveltuvatko ne valtiontuet, joita se valvoo, yhteismarkkinoille, vaikka niistä ei olisi ilmoitettu komissiolle (ks. asia C-301/87, Ranska v. komissio, ns. Boussac Saint Frères -tapaus, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 15—24 kohta), sillä ei ole velvollisuutta todeta kyseisiä tukia yhteismarkkinoille soveltuviksi.

76 Kuten tämän tuomion 53 kohdassa todetaan, komission hyväksymät valtiontukien valvontaa koskevat säännelyt ja tiedonannot kuitenkin yhtäältä sitovat komissiota sillä edellytyksellä, ettei niillä poiketa perustamissopimuksen määräyksistä ja että jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet. Toisaalta komission on EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) mukaan perusteltava päätöksensä ja myös ne päätökset, joissa se kieltäytyy pitämästä tukia perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella yhteismarkkinoille soveltuvina. Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen tutkitaan viran puolesta.

77 Ympäristöä koskevista suuntaviivoista ilmenee, että tuen määritteleminen investointitueksi tai toimintatueksi on tärkeää sen selvittämiseksi, voidaanko tuki hyväksyä näiden suuntaviivojen nojalla.

78 Kyseisten suuntaviivojen 3.2 kohta koskee investointitukia, ja sen 3.2.1 kohdassa todetaan ensinnäkin, että tällaiset tuet, jotka koskevat erityisesti saastumisen ja haittojen vähentämiseen tarkoitettuja laitteita, voidaan hyväksyä suuntaviivoissa

vahvistetuin rajoituksin. Suuntaviivoissa täsmennetään, että tukikelpoisten kustannusten on ehdottomasti rajoituttava ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömiin investoinnin lisäkustannuksiin ja että muut kustannukset on hylättävä. Korvaavien investointien osalta pelkästään korvaavan tuotantokapasiteetin aikaansaamiseksi tarkoitetut perusinvestointikustannukset eivät ole tukikelpoisia, jollei ympäristönsuojelun tasoa paranneta. Tuki, jonka väitetään olevan ympäristönsuojelutukea mutta joka todellisuudessa on yleistä investointitukea, ei näin ollen kuulu suuntaviivojen soveltamisalaan.

79 Ympäristöä koskevien suuntaviivojen 3.2.3 kohdassa täsmennetään vielä, että ympäristön suojelemiseksi myönnetyt investointituet voidaan hyväksyä, mikäli ne eivät ylitä tiettyjä määriä. Siinä erotetaan toisistaan A) tuki, joka myönnetään yrityksille uusien pakollisten sääntöjen noudattamiseksi ja jonka alaryhminä on A1) tuki olemassa olevien laitosten tai laitteiden mukauttamiseksi ja A2) tuki laitosten korvaamiseksi, sekä B) tuki yritysten kannustamiseksi siihen, että ne menevät pitemmälle, kuin mitä voimassa olevissa pakollisissa säännöissä edellytetään.

80 Kyseisten suuntaviivojen 3.4 kohdasta seuraa, että komissio ei hyväksy toimintatukia, vaikka niillä olisi ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita, paitsi tietyissä tarkkaan määritellyissä tapauksissa, jotka koskevat jätehuoltoa ja ympäristöveron väliaikaista alentamista.

81 Esillä olevassa asiassa ei riidanalaista päätöstä tutkittaessa voida kuitenkaan selkeästi päätellä, onko komissio pitänyt kyseessä olevia tukia toimintatukina vai investointitukina huolimatta siitä, että ympäristöä koskevissa suuntaviivoissa vahvistetaan erilaiset järjestelmät näitä kahta erilaista tukea varten. Riidanalaisen päätöksen perustelujen V osassa olevasta 12, 13 ja 15 kohdasta ilmenee pikemminkin, että kyse on investointituista, kun taas 17 kohdasta sitä vastoin ilmenee, että kyse on toimintatuista.

82 Perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden.

83 Koska kyseessä olevia tukia ei ole määritelty selkeästi investointituiksi tai toimintatuiksi, Espanjan kuningaskunta ei ole voinut täysimääräisesti puolustaa oikeuksiansa.

84 Yhteisöjen tuomioistuimessa komissio on tosin väittänyt, että kyse on toimintatuista. Poikkeustapauksia lukuun ottamatta perustelut on kuitenkin ilmoitettava asianosaiselle samaan aikaan kuin häntä vastaan annettu päätös, eikä perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista voida korjata yhteisöjen tuomioistuimessa (ks. mm. asia 195/80, Michel v. Parlamentti, tuomio 26.11.1981, Kok. 1981, s. 2861, 2876).

85 Näin ollen riidanalainen päätös on puutteellisesti perusteltu siltä osin kuin kyse on siitä, että Plan ei ole yhdenmukainen ympäristöä koskevissa suuntaviivoissa vahvistettujen arviointiperusteiden kanssa.

86 On myös todettava, että ne erityiset olosuhteet, jotka komission mukaan estävät pitämästä riidanalaisia tukia ympäristöä koskevissa suuntaviivoissa vahvistettujen sääntöjen mukaisina, eivät ole ratkaisevia.

87 Ensinnäkin sen osalta, että Plan lisää ylikapasiteettia kuljetusalalla, on huomattava, että ympäristöä koskevien suuntaviivojen 2.1 kohdassa todetaan, että näitä suuntaviivoja sovelletaan kaikilla EY:n perustamissopimuksella säännellyillä

aloilla (erityistä maatalousalaa lukuun ottamatta) mukaan lukien ne alat, joihin sovelletaan valtiontukea koskevia erityisiä yhteisön säännöksiä (kuljetusalaan viitataan nimenomaisesti), jollei näissä erityisissä säännöksissä toisin säädetä. Tarvitsematta ottaa kantaa siihen kysymykseen, kielletäänkö kuljetusalaa koskevissa erityisissä säännöksissä kaikki tuet, jotka lisäävät kuljetuskapasiteettia, on riittävää huomauttaa, että komissio olisi riidanalaisessa päätöksessä voinut rajoittaa tukien soveltumattomuutta koskevan toteamuksen sellaisiin tukiin, jotka mahdollistavat liikenteestä poistettua ajoneuvoa ylempään ajoneuvoluokkaan kuuluvan ajoneuvon oston.

88 Toisaalta siitä uhasta, että riidanalaiset tuet voivat olla päällekkäisiä komission aikaisemmin hyväksymien tukien kanssa, on todettava, että vain ympäristöä koskevien suuntaviivojen 3.8 kohdassa olevissa säännöksissä, jotka koskevat tukien päällekkäisyyttä, täsmennetään, että näissä suuntaviivoissa tarkoitettuihin erilaisiin ympäristönsuojelullisiin päämääriin mahdollisesti myönnettävien tukien tasoa koskevia rajoituksia sovelletaan kaikista lähteistä peräisin oleviin tukiin. Tällainen täsmennys ei kuitenkaan koske kysymystä samalle yritykselle eri päämääriä varten myönnettyjen tukien mahdollisesta päällekkäisyydestä, johon komissio viittaa väitteidensä tueksi.

89 Sen sijaan tätä kysymystä käsitellään eri päämääriä varten myönnettyjen tukien päällekkäisyydestä annetussa komission tiedonannossa (EYVL 1985, C 3, s. 2), jossa määritellään tiettyyn investointihankkeeseen eri päämääriä varten myönnettyjen tukien merkittävän päällekkäisyyden ilmoitusmenettely. Tästä tiedonannosta ei kuitenkaan seuraa, että tukijärjestelmää ei voida todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi sen vuoksi, että eräät tuensaajat ovat jo saaneet jollain toisella perusteella hyväksyttyjä tukia.

90 Näin ollen jos saastumisen ja haittojen vähentämiseksi vahvistettu tukijärjestelmä täyttää siihen sovellettavissa säännöstöissä määritellyt edellytykset ja tietyissä tapauksissa tietyt alakohtaiset säännöt, sitä ei voida kokonaisuudessaan todeta

yhteismarkkinoille soveltumattomaksi sen vuoksi, että eräät tuensaajat ovat jo saaneet jollain toisella perusteella hyväksyttyjä valtiontukia. Kyseessä olevan jäsenvaltion on tietyissä tapauksissa ainoastaan ilmoitettava komissiolle samalle yritykselle eri päämääriä varten myönnettyjen tukien merkittävästä päällekkäisyydestä tällaisesta päällekkäisyydestä annetussa tiedonannossa määritellyillä edellytyksillä.

91 Edellä esitetyn perusteella komissio on Planin perusteella ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettyjen tukien ja muille kuin ammattimaisille kuljetusyrityksille myönnettyjen vähämerkityksisen tuen raja-arvoa suurempien tukien osalta rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ja 190 artiklaa, kun se on riidanalaisessa päätöksessä esitetyillä perusteilla todennut, että nämä tuet ovat kokonaisuudessaan yhteismarkkinoille soveltumattomia.

92 Ottaen huomioon tämän tuomion 68 kohdassa esitetty toteamus ja tarvitsematta tutkia muita Espanjan hallituksen esittämiä perusteita kanne on siis hyväksyttävä ja riidanalaisen päätöksen 3 ja 4 artikla on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

93 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja komissio on hävinnyt asian, tämä on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Espanjan hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä Plan Renove Industrialista (elokuu 1994—joulukuu 1996) 1 päivänä heinäkuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/693/EY 3 ja 4 artikla kumotaan.**

2) **Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Macken Gulman Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä syyskuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

F. Macken

kuudennen jaoston puheenjohtaja