

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL S. ALBER

van 10 september 2002¹

I — Inleiding

1. Het onderhavige beroep tot nietigverklaring van het Koninkrijk Spanje is gericht tegen beschikking 2001/605/EG van de Commissie van 26 juli 2000 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen in het kader van de samenwerkingsovereenkomst van 26 februari 1997 tussen het ministerie van Industrie en Energie en het Instituto de Crédito Oficial² (hierna: „overeenkomst”). De Commissie heeft een groot gedeelte van de aan het uit het verkeer nemen van oude voertuigen gekoppelde steun onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard en heeft de terugvordering ervan bevolen.

2. De overeenkomst is de voortzetting met ingang van 1 januari 1997, in wezenlijk dezelfde vorm, van de met het „Plan Renove Industrial” voor de periode van augustus 1994 tot en met december 1996 ingevoerde steunmaatregel. De steunregeling van het „Plan Renove Industrial” vormt het voorwerp van beschikking 98/693/EG van de Commissie van 1 juli 1998.³ Het beroep van het Koninkrijk

Spanje hiertegen is onder zaaknummer C-351/98 bij het Hof aanhangig. De conclusie in deze zaak, die met uitzondering van het eerste middel veel gelijkenis vertoont met de onderhavige zaak, is op 7 mei 2002 genomen.⁴ Een eveneens tegen beschikking 98/693 gericht beroep van de Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) heeft het Gerecht van eerste aanleg bij arrest van 29 september 2000 verworpen.⁵

II — De feiten en de bestreden beschikking

3. De op 26 februari 1997 gesloten overeenkomst bepaalt dat natuurlijke personen alsook kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: „KMO's”) een renteverlaging kunnen verkrijgen voor leningen met een looptijd van vier jaar, waarmee de aankoop of het in huurkoop nemen van bedrijfsvoertuigen voor ten hoogste 70 % wordt gefinancierd. De rentesubsidie bedraagt ten hoogste 85 000 ESP (511 euro) per miljoen ESP (6 010 euro) geleend kapitaal.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB 2001, L 212, blz. 34; hierna: „bestreden beschikking”.

3 — Beschikking betreffende de Spaanse steunregeling „Plan Renove Industrial” (augustus 1994 — december 1996) voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen (PB L 329, blz. 23).

4 — Conclusie van 7 mei 2002 in zaak C-351/98 (arrest van 26 september 2002, Jurispr. blz. I-8031, blz. I-8036).

5 — CETM/Commissie (T-55/99, Jurispr. blz. II-3207).

4. Op grond van de overeenkomst opent het Instituto de Crédito Oficial (hierna: „ICO”) een kredietlijn van 35 miljard ESP (210 miljoen euro). Het ministerie van Industrie en Energie compenseert het ICO voor het verschil tussen de in het kader van het programma gebruikte rentevoet van de lening en de op de markt gebruikelijke rentevoet, tot een maximum van 4,5 procentpunten. De omvang van de steun wordt geraamd op een totaalbedrag van 3 miljard ESP (18 miljoen euro).

5. De renteverlaging wordt verleend voor de financiering van voertuigen in de volgende zes categorieën: trekkers en vrachtwagens van meer dan 30 ton (categorie A), bedrijfsvoertuigen tussen 12 en 30 ton (categorie B), bedrijfsvoertuigen tussen 3,5 en 12 ton (categorie C), van personenwagens afgeleide voertuigen, bestelwagens en bedrijfsvoertuigen tot 3,5 ton (categorie D), bussen en touringcars (categorie E) en aanhangers en opleggers (categorie F).

6. Een voorwaarde voor de toekenning van de subsidie voor de aankoop van een nieuw voertuig is dat tegelijkertijd een in Spanje ingeschreven voertuig van dezelfde of een hogere categorie en waarvan de eerste inschrijving ten minste tien jaar (zeven jaar voor trekkers) eerder heeft plaatsgevonden, definitief uit het verkeer wordt genomen.

7. De Spaanse regering heeft de Commissie bij brief van 26 februari 1997, de dag waarop de overeenkomst met terugwer-

kende kracht tot 1 januari 1997 in werking trad, van de overeenkomst op de hoogte gebracht. De Commissie heeft de Spaanse regering bij brief van 3 april 1997 om aanvullende informatie verzocht. Nadat de Spaanse regering tussen 30 april en 9 oktober 1997 vijfmaal om uitstel had verzocht en de verzochte informatie op 10 november 1997 nog steeds niet binnengekomen was, is de Commissie begonnen met het onderzoek van de maatregel op grond van de beschikbare informatie.

8. Bij brief van 20 november 1997 heeft de Commissie de Spaanse regering kennis gegeven van de inleiding van de formele procedure van artikel 88, lid 2, EG.⁶ De Spaanse regering heeft bij brief van 22 februari 1999 opmerkingen ingediend over de inleiding van de procedure.

9. Op 26 juli 2000 heeft de Commissie de bestreden beschikking gegeven, waarvan het dispositief onder meer de volgende bepalingen bevat:

„Artikel 1

De uit hoofde van de samenwerkingsovereenkomst van 26 februari 1997 verleende

⁶ — Dit besluit is gepubliceerd in PB 1999, C 29, blz. 14.

financiële steun ten gunste van natuurlijke personen die aan de belasting op economische activiteiten (Impuesto de Actividades Económicas) zijn onderworpen, en KMO's die uitsluitend op lokaal of regionaal niveau actief zijn in andere sectoren dan het vervoer, voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen van categorie D, zoals bedoeld in de overeenkomst, wordt niet aangemerkt als steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. [...]”

III — Procedure en conclusies van partijen

10. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 10 november 2000, heeft de Spaanse regering krachtens artikel 230 EG beroep ingesteld en geconcludeerd dat het het Hof behage:

Artikel 2

Alle overige uit hoofde van de samenwerkingsovereenkomst van 26 februari 1997 verleende financiële steun ten gunste van natuurlijke personen die aan de belasting op economische activiteiten (Impuesto de Actividades Económicas) zijn onderworpen, en KMO's is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

- 1) de beschikking van de Commissie van 26 juli 2000 nietig te verklaren; en
- 2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

[...]

11. De Commissie heeft geconcludeerd dat het het Hof behage:

Artikel 4

1. Spanje treft alle noodzakelijke maatregelen om de in artikel 2 bedoelde en reeds onwettig ter beschikking gestelde steun van de begunstigen terug te vorderen.

- 1) het beroep te verwerpen; en
- 2) het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.

12. De argumenten van de partijen worden omwille van de overzichtelijkheid gescheiden weergegeven bij de juridische beoordeling van de afzonderlijke middelen.

van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid).

IV — Juridische beoordeling

13. Het Koninkrijk Spanje voert ter ondersteuning van zijn beroep vijf middelen aan:

— onbepaaldheid van de bestreden beschikking,

— ontbreken van het selectieve karakter van de maatregel,

— ontbreken van discriminatie,

— ontbreken van verstoring van de mededinging en

— schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG (verenigbaarheid aan steun ter vergemakkelijking van de ontwikkeling

14. De Commissie heeft tegen het eerste middel twee excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Deze excepties betreffen echter in werkelijkheid niet alleen dat middel, maar de ontvankelijkheid van het beroep als zodanig.

15. De Commissie kritiseert immers ten eerste dat het in strijd is met het eigenbelang van het Koninkrijk Spanje om bezwaar te maken tegen de voor hem gunstige bepaling in artikel 1 van de bestreden beschikking. In wezen stelt zij daarmee het procesbelang van het Koninkrijk Spanje ter discussie, voorzover het beroep is gericht tegen een bepaling die voor het Koninkrijk Spanje niet bezwarend is. Als men de opvatting van de Commissie zou volgen, dan had de Spaanse regering artikel 1 van de bestreden beschikking buiten haar conclusie tot nietigverklaring moeten laten.

16. Ten tweede is de Commissie van mening dat het Koninkrijk Spanje geen actueel belang heeft bij het bestrijden van de beschikking, aangezien het tot nog toe geen poging heeft ondernomen om de beschikking ten uitvoer te leggen, dat wil zeggen de steun terug te vorderen. Ook deze exceptie heeft betrekking op het beroep in zijn geheel.

17. Met deze argumenten reageert de Commissie op de klacht van onbepaaldheid van

de bestreden beschikking. Die is pas te begrijpen als men de argumenten van het Koninkrijk Spanje inzake dit middel kent. Daarom worden de excepties van niet-ontvankelijkheid pas behandeld in aansluiting op de hierna weergegeven argumenten van de partijen inzake het eerste middel.

tuigen (tussen 2 ton en 6 ton totaalgewicht of een laadvermogen tot 3,5 ton) en zware bedrijfsvoertuigen. Sinds 2 januari 1998 zijn alle lokale en regionale vergunningen voor de exploitatie van lichte bedrijfsvoertuigen door niet-beroepsmatige vervoerders automatisch omgezet in vergunningen met nationale geldigheid.

A — Ontvankelijkheid van het beroep en het eerste middel: onbepaaldheid van de bestreden beschikking

1. Argumenten van de partijen

a) Het Koninkrijk Spanje

18. Volgens de Spaanse regering is de afbakening tussen de subsidies die volgens artikel 1 van de bestreden beschikking geen steun vormen, en de overige aangevochten subsidies onduidelijk.

19. Artikel 1 bevat drie criteria: de tot lokaal en regionaal niveau beperkte activiteit van de begunstigde, het behoren tot een andere sector dan het beroepsmatige vervoerswezen en de aankoop van een voertuig van categorie D (tot een gewicht van 3,5 ton). In het Spaanse recht wordt voor vervoersvergunningen alleen een onderscheid gemaakt tussen lichte bedrijfsvoer-

20. Het gebrek aan bepaaldheid ontnemt de beschikking haar volle effect.⁷ De onbepaaldheid van de in artikel 1 van de bestreden beschikking bedoelde groep van begunstigten strekt zich logischerwijze ook uit tot artikel 2.

21. De Spaanse regering licht uitvoerig de nationale regelingen toe met betrekking tot de vergunningen voor beroepsmatig vervoer („transportes públicos”), dat wil zeggen het vervoer van personen en goederen voor rekening van derden, en voor privévervoer („transportes privados”), dat wil zeggen het vervoer voor eigen rekening door particulieren en het vervoer door ondernemingen waarvoor het vervoer niet de hoofdactiviteit is („transportes privados complementarios”). Deze regelingen hebben aangetoond dat de vergunning voor vervoer voor eigen rekening met voertuigen van categorie D er altijd een met nationale

⁷ — De Spaanse regering verwijst naar het arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland (70/72, Jurispr. blz. 813, punten 20 en 23).

geldigheid is, zodat aan de in artikel 1 genoemde criteria van uitsluitend lokale en regionale activiteit en van vervoer voor eigen rekening nooit gelijktijdig voldaan wordt.

22. De Spaanse autoriteiten hebben naar eigen zeggen in hun brief van 29 januari 1999 op deze omstandigheid gewezen. Door op generlei wijze in te gaan op de argumenten in deze brief, heeft de Commissie het recht van het Koninkrijk Spanje om gehoord te worden geschonden. Ook na ontvangst van de beschikking heeft de Spaanse regering bij brief van 6 november 2000 de Commissie gewezen op de moeilijkheden met betrekking tot de afbakening van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde groepen van begunstigden.

23. Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat het bij artikel 1 niet gaat om een uitzondering in zijn voordeel of één of andere voorkeursbehandeling, maar om de toepassing van artikel 87, lid 1, EG, die onderworpen is aan volledige rechterlijke toetsing.⁸ Het beroep heeft niet tot doel de vaststelling aan te vechten dat de subsidie aan de in artikel 1 genoemde groep van begunstigden geen steun is. Het is er integendeel op gericht dat voor alle door de beschikking bedoelde gevallen verklaard wordt dat er geen sprake is van staatssteun.

⁸ — De Spaanse regering verwijst dienaangaande in het bijzonder naar het arrest van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie (C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 25).

Subsidiair moet er op zijn minst een adequate afbakening plaatsvinden van de gevallen waarin er sprake is van steun en die gevallen waarin daarvan geen sprake is.

24. Bij repliek klaagt de Spaanse regering nog over een motiveringsgebrek. In de motivering van de beschikking, waarnaar de Commissie ter toelichting van de afbakening verwijst, wordt er niet op ingegaan dat de in artikel 1 bedoelde groep van begunstigden niet aan de hand van vergunningen te bepalen is.

b) De Commissie

25. De Commissie is van mening dat het middel niet-ontvankelijk is. Het is in strijd met het eigenbelang van verzoeker om artikel 1 van de bestreden beschikking, dat een uitzondering in zijn voordeel inhoudt, aan te vechten. Als de in die bepaling genoemde groep feitelijk niet bestond, dan zou dat erop neerkomen dat alle begunstigden de subsidie met inachtneming van de overige bepalingen van de bestreden beschikking moeten terugbetalen.

26. Het Koninkrijk Spanje heeft dit bezwaar niet opgeworpen tegen de in dat opzicht identieke bepaling van beschikking 98/693. Ook heeft de Commissie de uitzondering uitvoerig met het Koninkrijk Spanje besproken. Daarbij heeft het Koninkrijk Spanje een uitgebreidere uitzondering willen verkrijgen, ook voor niet-

beroepsmatig vervoer met voertuigen van categorie C met een nationale vervoersvergunning, wat de Commissie echter geweigerd heeft.

27. Subsidiair betoogt de Commissie dat het in artikel 1 van de bestreden beschikking niet gaat om het bestaan van een bepaalde geografisch begrensde vergunning, maar om de vraag of de feitelijke activiteit zich beperkt tot lokaal dan wel regionaal niveau. Alleen al het feit dat er sinds 1998 alleen vergunningen met nationale geldigheid bestaan, toont aan dat de vergunning geen geschikt aanknopingspunt is. Uit de algemene ervaring blijkt immers dat niet alle Spaanse KMO's ook daadwerkelijk in het hele land vervoersactiviteiten uitvoeren.

28. Het middel is volgens de Commissie nog om een andere reden niet-ontvankelijk. Het bezwaar komt immers neer op het argument dat het bevel tot terugvordering wegens de vermeende onbepaaldheid niet kan worden uitgevoerd. Als de lidstaat echter op dergelijke moeilijkheden stuit, moet hij volgens de rechtspraak⁹ in loyale samenwerking met de Commissie naar een oplossing zoeken en mag hij de uitvoering van de beschikking niet eenvoudigweg opschorten. Het grote aantal begunstigden maakt de terugvordering in ieder geval niet onmogelijk.¹⁰ Aangezien verzoeker tot nog

toe niet één poging tot terugvordering heeft ondernomen, heeft hij thans geen belang bij het aanvechten van de beschikking.

29. Het Koninkrijk Spanje baseert zich op een schijnprobleem. Uit de motivering van de beschikking blijkt dat de Commissie bij de afbakening niet heeft aangeknoopt bij het bestaan van bepaalde vergunningen, maar bij de feitelijke activiteit van de begunstigden. Het Koninkrijk Spanje had zich na ontvangst van de bestreden beschikking tot de Commissie kunnen wenden om de betekenis van de vergunningen voor de bepaling van de adressaten van de terugvordering te bespreken.¹¹ Om de daadwerkelijk door de uitzondering bedoelde begunstigden te identificeren, had kunnen worden teruggegrepen op de gegevens van de financiële instellingen of de gegevens van de begunstigden zelf. Ook had zeer wel het bestaan van een lokale of regionale vergunning als aanwijzing kunnen worden gekozen, aangezien deze vergunningen pas in 1998, dus na afloop van de referentieperiode waarin de steun werd verleend, zijn omgezet in nationale vergunningen.

30. De Commissie bestrijdt de stelling dat het Koninkrijk Spanje bij brief van 6 november 2000 heeft getracht in loyale samenwerking met de Commissie de moeilijkheden op het gebied van het begrip of de uitvoering van de bestreden beschikking uit de weg te ruimen. Integendeel, de Spaanse

⁹ — De Commissie verwijst naar de arresten van 2 februari 1989, Commissie/Duitsland (94/87, Jurispr. blz. 175, punt 9), en 4 april 1995, Commissie/Italië (C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 16).

¹⁰ — De Commissie verwijst naar het arrest van 17 juni 1999, België/Commissie (C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punten 86 en 90).

¹¹ — De Commissie verwijst dienaangaande naar het arrest van 27 juni 2000, Commissie/Portugal (C-404/97, Jurispr. blz. I-4897, punt 43).

regering heeft in die brief alleen volgehouden dat rekening moest worden gehouden met haar nationale vergunningstelsel.

2. Ontvankelijkheid van het beroep

31. Zoals reeds is opgemerkt, heeft het bezwaar van de Commissie dat het Koninkrijk Spanje geen belang heeft bij het aanvechten van de voor hem gunstige bepaling in artikel 1 van de bestreden beschikking, in de kern betrekking op het procesbelang van het Koninkrijk Spanje als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beroep.

32. In hoeverre lidstaten als geprivilegieerde verzoekers in de zin van artikel 230, tweede alinea, EG eigenlijk als voorwaarde voor ontvankelijkheid een procesbelang moeten aantonen, is niet geheel zonder twijfel uit de huidige rechtspraak op te maken. Zo heeft het Hof enerzijds benadrukt „dat artikel 173 EEG-Verdrag een duidelijk onderscheid maakt tussen het recht van beroep van de communautaire instellingen en de lidstaten en dat van natuurlijke en rechtspersonen. De eerste alinea van dit artikel geeft, onder meer, elke lidstaat het recht om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van elke richtlijn van de Raad te bestrijden, zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang hoeft te worden aangevoerd.”¹²

12 — Arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3); zie ook arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (131/86, Jurispr. blz. 905, punt 6).

33. Anderzijds heeft het Hof in zijn recentelijk uitgesproken arrest in zaak C-242/00 vastgesteld dat het beroep tegen een beschikking die op zich niet ongunstig en derhalve niet bezwarend is voor de verzoekende lidstaat, niet-ontvankelijk moet worden verklaard.¹³ Deze zaak vertoonde evenwel de bijzonderheid dat met de bestreden beschikking van de Commissie gevolg werd gegeven aan een verzoek van de lidstaat die het beroep had ingesteld.

34. De abstracte vraag in hoeverre een lidstaat een procesbelang moet aantonen, is voor de oplossing van het onderhavige geval echter alleen dan van betekenis en behoeft alleen dan definitief opgehelderd te worden, indien de voor het Koninkrijk Spanje gunstige bepaling van artikel 1 van de bestreden beschikking eigenlijk wel gescheiden van de overige bepalingen van de beschikking kan worden beoordeeld.

35. De voor het Koninkrijk Spanje bezwarende bepaling van artikel 2 is van toepassing op „alle overige [...] financiële steun”, dus op de steun die niet onder artikel 1 valt. De op grond van artikel 2 ongeoorloofde steun kan daarom pas bepaald worden, nadat de in artikel 1 bedoelde steun is vastgesteld. Voorzover artikel 1 daadwerkelijk in strijd is met het beginsel van bepaaldheid, zou deze onjuiste toepassing van het recht ook gevolgen hebben voor

13 — Arrest van 18 juni 2002, Duitsland/Commissie (C-242/00, Jurispr. blz. I-5603, punt 46).

artikel 2. De beide bepalingen zijn daarom niet van elkaar te scheiden. Verzoeker heeft derhalve een procesbelang bij het aanvechten van de beschikking in haar geheel.

36. Het beroep is ook niet niet-ontvankelijk op grond dat de Spaanse regering zich in werkelijkheid beroept op de onmogelijkheid van de uitvoering van de beschikking, zonder eerst getracht te hebben de beschikking uit te voeren en de daarbij eventueel optredende moeilijkheden in loyale samenwerking met de Commissie uit de weg te ruimen. Daarbij kan opengelaten worden hoe de gedachtewisseling tussen de Spaanse regering en de Commissie over dit probleem beoordeeld moet worden.

37. Beslissend is veeleer dat de Spaanse regering zich in de eerste plaats op een schending van het beginsel van bepaaldheid beroept. Als een dergelijke onjuiste toepassing van het recht aan de orde zou zijn, dan moest de beschikking nietig verklaard worden, zonder dat de Spaanse regering verplicht zou zijn om vóór het instellen van het beroep tot nietigverklaring met de Commissie in overleg te treden. Gezien de in artikel 230, vijfde alinea, EG vastgelegde beroepstermijn van twee maanden kan de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring er niet van afhankelijk gemaakt worden dat er eerst een poging wordt ondernomen om de beschikking uit te voeren en dat overlegd wordt met de Commissie, ingeval daarbij moeilijkheden optreden.

38. Noch het instellen van een beroep als zodanig, noch de in het kader van het

beroep naar voren gebrachte bewering dat de beschikking te onbepaald zou zijn, bevrijdt het Koninkrijk Spanje evenwel van de plicht om de beschikking ten uitvoer te leggen. Volgens de eerste volzin van artikel 242 EG heeft het beroep immers geen schorsende werking. Bovendien zou het „effet utile” van de artikelen 87 EG en 88 EG geschaad worden, indien de lidstaat louter vanwege de door hem beweerde onbepaaldheid van de beschikking van de Commissie ontslagen zou zijn van de plicht tot uitvoering ervan, en de mededingingsversturende situatie dientengevolge zou blijven bestaan totdat het Hof uitspraak doet.

3. Beoordeling van het eerste middel

39. Vooraf moet worden vastgesteld dat niets de Spaanse regering belet om in het onderhavige geval bezwaar te maken tegen de onbepaaldheid van de bestreden beschikking, ook al heeft zij dat bezwaar met betrekking tot beschikking 98/693 niet naar voren gebracht. De twee beroepen zijn van elkaar onafhankelijke procedures, die verschillende beschikkingen als voorwerp hebben. Verzoeker is niet verplicht in beide procedures tegen de desbetreffende gelijkluidende bepalingen ook dezelfde middelen aan te voeren.

40. Zoals het Hof heeft vastgesteld, verlangt het rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, dat elke handeling van de administratie die rechtsgevolgen sorteert, zeker is,

met name wat de auteur en de inhoud ervan betreft.¹⁴ Het moet voor de adreessaat duidelijk zijn welke plichten de handeling hem oplegt. Of een handeling voldoende zeker is, moet daarbij niet alleen aan de hand van het dispositief onderzocht worden, maar ook met inachtneming van de motivering, die onafscheidelijk verbonden is met het dispositief.¹⁵

41. De bestreden beschikking is voldoende zeker. Artikel 1 definieert door middel van meerdere feitelijke criteria welke subsidies geen steun vormen. De ontvangers mogen alleen vervoer voor eigen rekening op lokaal en regionaal niveau verrichten, en de subsidie is alleen toegestaan voor de aankoop van voertuigen van categorie D (bedrijfsvoertuigen met een maximaal gewicht van 3,5 ton). In punt 29 van de beschikking motiveert de Commissie deze afbakening nader.

42. Aan de hand van deze criteria kan het Koninkrijk Spanje de bedoelde groep van steunontvangers identificeren. Krachtens artikel 4 juncto artikel 2 van de bestreden beschikking moet van alle overige ontvangers de steun teruggevorderd worden.

43. De Commissie heeft zich in de bestreden beschikking niet gebaseerd op de

reikwijdte van de vervoersvergunningen van de steunontvangers. Daarop komt het bij de beoordeling van subsidies met het oog op de mededinging en de intracommunautaire handel eigenlijk ook niet aan. Daarvoor zijn veeleer uitsluitend de feitelijke omstandigheden op de vervoermarkt van belang. De intracommunautaire handel wordt niet merkbaar beïnvloed door subsidies aan KMO's die vervoer voor eigen rekening op regionaal niveau verrichten, en dat geldt onafhankelijk van de vraag of deze ondernemingen ook alleen regionaal dan wel in het hele land geldende vergunningen hebben.

44. Het argument van de Spaanse regering dat er geen steunontvangers zijn die vervoer voor eigen rekening verrichten met voertuigen van categorie D en tegelijk een tot regionaal niveau beperkte vergunning hebben, is daarom niet relevant. Dat de Commissie dat argument in de bestreden beschikking niet uitdrukkelijk heeft verworpen, vormt ook geen motiveringsgebrek. Uit de motivering blijkt duidelijk dat de Commissie zich heeft gebaseerd op de feitelijke omstandigheden en niet op de vergunningen van de steunontvangers. De Commissie heeft haar beschikking dus voldoende toegelicht.

45. Er is ook geen schending geweest van het recht om te worden gehoord. De Commissie was niet verplicht het voorstel van het Koninkrijk Spanje, om de afbake-

14 — Arrest van 6 april 2000, Commissie/Solvay (C-287/95 P en C-288/95 P, Jurispr. blz. I-2391, punt 49).

15 — Arrest van 15 mei 1997, TWD/Commissie (C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 21).

ning overeenkomstig de voertuigcategoriën in het Spaanse vergunningenstelsel vast te stellen, over te nemen. Het recht om te worden gehoord vereist immers alleen dat de betrokkene de gelegenheid krijgt om opmerkingen in te dienen, en niet dat de Commissie de daarbij gemaakte wijzigingsvoorstellen ook overneemt. Bovendien moet vastgesteld worden dat de Commissie zich heeft laten leiden door de door de Spaanse autoriteiten in de overeenkomst zelf gemaakte indeling, door in artikel 1 van de beschikking te verwijzen naar voertuigen van categorie D.

47. Dientengevolge is het eerste middel ongegrond.

B — Het tweede middel: ontbreken van het selectieve karakter van de maatregel

1. Argumenten van de partijen

46. Het identificeren van de concrete steunontvangers die binnen de werkingssfeer van artikel 1 respectievelijk artikel 2 van de bestreden beschikking vallen, kan in de praktijk weliswaar moeilijkheden opleveren, maar dat hangt niet samen met de (on)bepaaldheid van de juridische definitie van de in elk geval bedoelde subsidies. Deze moeilijkheden berusten veeleer op het feit dat het gaat om een veelheid van steunontvangers en dat voor de kwalificatie van de steunmaatregel in elk individueel geval de feiten moeten worden vastgesteld, in het bijzonder het gebied waarop de desbetreffende ontvanger actief is. Dat zijn echter praktische moeilijkheden bij de uitvoering van artikel 4 van de bestreden beschikking die de Spaanse autoriteiten moeten oplossen, indien nodig in samenwerking met de Commissie.¹⁶ Als de Spaanse autoriteiten met het toekennen van de steun hadden gewacht op de beschikking van de Commissie, zoals artikel 88, lid 3, tweede volzin, EG voorschrijft, dan waren deze problemen niet ontstaan.

a) Het Koninkrijk Spanje

48. Ook als de subsidie alleen ten goede zou komen aan ondernemingen die een bedrijfsvoertuig gebruiken, begunstigt de maatregel in de opvatting van de Spaanse regering niet bepaalde ondernemingen of producties in de zin van artikel 87, lid 1, EG. De overeenkomst is niet gericht op een bepaalde, vooraf vastgestelde groep van begunstigden. Het gaat veeleer om een horizontale maatregel ten gunste van een algemene groep van ondernemingen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Dat alleen KMO's begunstigd worden, is ook een algemeen horizontaal criterium.

49. Wanneer een maatregel, zoals in het onderhavige geval, gericht is op een abstracte groep ontvangers en niet bepaalde ondernemingen of producties uitsluit, is de maatregel niet selectief en daarmee ook

¹⁶ — Zie arrest *Commissie/Portugal*, aangehaald in voetnoot 11, punt 40.

geen staatssteun.¹⁷ Zo heeft het Hof een maatregel die ondernemingen begunstigt die handarbeiders in dienst hebben, niet louter daarom als selectief beschouwd.¹⁸

ming en verbetering van de verkeersveiligheid begunstigd moesten worden, en sluit in overeenstemming met de doelstellingen van het stelsel alleen grote ondernemingen uit.

50. De Spaanse regering wijst er verder op dat krachtens artikel 2.1, sub b, van de overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen (WTO-GATT 1994)¹⁹ een subsidie niet als specifiek wordt aangemerkt indien zij aan neutrale en horizontaal toepasselijke voorwaarden is gekoppeld en aan de autoriteiten geen discretionaire bevoegdheid wordt toegekend, zoals bij de overeenkomst het geval is. Ook advocaat-generaal Darmon heeft in de zaak Sloman Neptun verwezen naar het subsidiebegrip in de zin van het GATT.²⁰

b) De Commissie

52. De Commissie bestrijdt de stelling dat de overeenkomst niet reeds een steunmaatregel vormt omdat zij gericht is op een abstracte groep van mogelijke begunstigen. Dat is het geval bij elk steunprogramma.

51. Deze criteria stemmen overeen met de regel van gemeenschapsrecht dat er geen selectiviteit is als het voordeel voortkomt uit de aard of de opzet van het betrokken stelsel.²¹ De overeenkomst is gericht op alle KMO's die op grond van aan het stelsel inherente redenen inzake de milieubescher-

53. Anders dan in het door verzoeker genoemde arrest inzake subsidies voor het in dienst nemen van handarbeiders, zijn in het onderhavige geval bepaalde bedrijfstakken van meet af aan van de steun uitgesloten, namelijk die dienstverlenende ondernemingen die geen bedrijfsvoertuigen nodig hebben. De facto gaat het om een sectoriële maatregel ten gunste van het vervoer over de weg. Als aanvullend criterium ter begrenzing van de groep begunstigen komt de grootte van de ondernemingen erbij.

17 — De Spaanse regering verwijst daartoe naar de mededeling van de Commissie met de titel „Controle op overheidssteun en vermindering van arbeidskosten” (PB 1997, C 1, blz. 10).

18 — Arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punten 28 en 30.

19 — Multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) — Bijlage 1A (PB L 336, blz. 156).

20 — Conclusie van 17 maart 1992, punten 31 e.v. en 46 (arrest van 17 maart 1993, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887).

21 — De Spaanse regering verwijst daartoe naar beschikking 96/369/EG van de Commissie van 13 maart 1996 betreffende een fiscale steunmaatregel in de vorm van een afschrijvingsregeling ten behoeve van de Duitse luchtvaartmaatschappijen (PB L 146, blz. 42, in het bijzonder blz. 46).

54. De Commissie bestrijdt de analogie met de complexe stelsels van de sociale zekerheid en de belastingen. Men kan niet aan een maatregel het steunkarakter ontzeggen en er een algemeen stelsel van maken, enkel

omdat de subsidie aan bepaalde criteria verbonden is en er bepaalde doelen mee worden nagestreefd.

55. Ook het feit dat de autoriteiten bij de uitvoering van de maatregel geen discretionaire bevoegdheid is toegekend, sluit het selectieve karakter niet uit. Integendeel, de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid vindt op een hoger niveau plaats, door de vastlegging van de criteria voor de steun. Bovendien is het toezicht op staatssteunmaatregelen niet gebaseerd op de door verzoeker genoemde WTO-overeenkomst, maar op het gemeenschapsrecht, dat verdergaande doeleinden nastreeft dan het recht van de WTO.

2. Beoordeling

56. Een voorwaarde voor de kwalificatie van een maatregel als staatssteun is krachtens artikel 87, lid 1, EG dat hij bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt.

57. Het is daarbij niet nodig dat van tevoren vaststaat wie precies de begunstigten zijn. Reeds uit de formulering van artikel 87, lid 1, EG, volgens hetwelk ook de begunstiging van een productie voldoende is, volgt dat een abstracte omschrijving van de groep mogelijke ontvangers voldoende is om een maatregel als selectief aan te merken.

58. Als men de redenering van de Spaanse regering ten einde voert, dan zouden op de wet gebaseerde steunregelingen of steunprogramma's nooit de voorwaarde voor staatssteun vervullen, omdat een kenmerk van zo'n regeling of programma juist is dat zij enkel abstracte criteria voor de bepaling van de groep begunstigten hanteren. Integendeel, alleen de op grond van dergelijke algemene regelingen verleende subsidie kan aan de maatstaf van artikel 87 EG worden getoetst. Het Hof heeft zich evenwel voortdurend beziggehouden met steunprogramma's en op de wet gebaseerde steunregelingen, zonder dat het de selectiviteit ervan in twijfel heeft getrokken op grond dat de mogelijke ontvangers alleen door abstracte criteria waren bepaald en niet met name werden genoemd.²²

59. Het feit dat een maatregel geen subsidie is in de zin van de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen, is niet relevant voor de kwalificatie ervan als staatssteun krachtens artikel 87 EG. Advocaat-generaal Darmon heeft in de zaak *Slooman Neptun* in het kader van rechtsvergelijkende beschouwingen weliswaar ook gerefereerd aan het begrip subsidie volgens de anti-subsidiecode van het GATT²³, maar hij heeft daaruit geen dwingende gevolgen getrokken voor het gemeenschapsrecht. In ieder geval verhin-

22 — Zie bijvoorbeeld arresten van 19 september 2000, *Duitsland/Commissie* (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857), over een bepaling in de Duitse wet op de inkomstenbelasting; 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, Jurispr. blz. I-8365), over een bepaling in de Oostenrijkse wet inzake energieleffingen, en arrest *België/Commissie*, aangehaald in voetnoot 10.

23 — Aangehaald in voetnoot 20, punten 46 en 63 e.v.

dert niets de Gemeenschap in rechte om een maatregel die volgens de WTO-overeenkomst geen subsidie is, als staatssteun te kwalificeren en in dat opzicht in haar interne rechtsorde strengere maatstaven aan te leggen dan waartoe zij in de context van het volkenrecht verplicht is.

60. De in de overeenkomst voorziene subsidie zou alleen dan niet selectief zijn in de zin van artikel 87, lid 1, EG, indien zij aan alle ondernemingen op het nationale grondgebied zonder onderscheid ten goede kwam.²⁴

61. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kunnen enkel die ondernemingen aanspraak maken op de subsidie die voor hun economische activiteit een bedrijfsvoertuig nodig hebben. Daardoor worden in de regel bepaalde sectoren, zoals de vrije beroepen, praktisch volledig van de subsidie uitgesloten.

62. Voorts leidt de overeenkomst tot een verschillend niveau in begunstiging naargelang de bedrijfstakken. Aangezien er geen beperking per aanvrager voor het aantal gesubsidieerde voertuigen bestaat, kunnen ondernemingen in verschillende mate van het programma profiteren, afhankelijk van het belang van het vervoer voor hun activiteiten. De overeenkomst onderscheidt zich ook van een toegestane algemene

maatregel door de omstandigheid dat uitsluitend natuurlijke personen en KMO's aanspraak op de subsidie kunnen maken.

63. De vraag is of deze verschillen in behandeling gerechtvaardigd zijn op grond van de aard of de opzet van een algemeen stelsel waarvan de maatregel deel uitmaakt. Het Hof heeft voor het eerst dit denkbeeld ontwikkeld in de zaak Italië/Commissie.²⁵ Vervolgens is dit argument vaak besproken, in het bijzonder in verband met belastingvermindering of verlichting van socialezekerheidsbijdragen.²⁶

64. De feiten in de onderhavige zaak onderscheiden zich van de situaties in de aangehaalde zaken, omdat de begunstiging niet bestaat in een vrijstelling van een algemene last, maar eenvoudigweg in een voorkeursbehandeling van bepaalde ondernemingen om redenen van milieu- en verkeersbeleid.

65. Dat de Spaanse regering met de overeenkomst bepaalde beleidsdoelstellingen nastreeft, maakt van de maatregel geen algemeen stelsel, in het kader waarvan bepaalde daaraan inherente verschillen in

²⁴ — Arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, aangehaald in voetnoot 22, punt 35.

²⁵ — Arrest van 2 juli 1974 (173/73, Jurispr. blz. 709, punten 33-35).

²⁶ — Zie bijvoorbeeld arresten Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, aangehaald in voetnoot 22, punten 42 e.v., en België/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punten 34 e.v.

behandeling plaatsvinden.²⁷ Van een algemeen stelsel, zoals bijvoorbeeld belastingstelsels of stelsels van socialezekerheidsbijdragen, kan pas dan sprake zijn wanneer het in beginsel alle ondernemingen op het nationale grondgebied omvat. Wie evenwel geen KMO is of geen bedrijfsvoertuig nodig heeft, valt niet onder de overeenkomst.

66. Aangezien Spanje bovendien niets heeft aangevoerd waaruit zou blijken dat de overeenkomst op haar beurt deel uitmaakt van één of ander stelsel van hogere orde, kan het niet worden gerechtvaardigd op grond van een aan het stelsel inherent verschil in behandeling.

67. Het tweede middel moet daarom eveneens worden afgewezen.

C — *Het derde middel: ontbreken van discriminatie*

68. Wat het derde middel betreft moet worden vastgesteld dat de Commissie in de bestreden beschikking niet heeft geklaagd over discriminatie van begunstigen op grond van nationaliteit. De door de Spaanse regering in haar verzoekschrift aangehaalde passage bevindt zich niet in

de bestreden beschikking, maar in beschikking 98/693. Derhalve hoeft dit middel niet afzonderlijk onderzocht te worden. Toch kan het bestaan of het ontbreken van discriminatie tussen onderdanen van verschillende lidstaten van belang zijn voor de vraag of de intracommunautaire handel ongunstig wordt beïnvloed. Daarom moet eventueel met dit aspect rekening gehouden worden bij het onderzoek van het vierde en het vijfde middel.

D — *Het vierde middel: ontbreken van verstoring van de mededinging*

1. Argumenten van de partijen

a) Het Koninkrijk Spanje

69. De Spaanse regering bestrijdt de conclusie in de bestreden beschikking dat de subsidies de mededinging vervalsen en de handel tussen de lidstaten ongunstig dreigen te beïnvloeden, doordat zij (beroepsmatige en niet-beroepsmatige) vervoerders, die concurreren met vervoerders uit ander lidstaten, bevrijden van kosten die zij normaliter moeten dragen.

²⁷ — Zie ook arrest van het Gerecht CETM/Commissie, aangehaald in voetnoot 5, punt 53.

70. Zij is veeleer van mening dat, net als de subsidies aan ondernemingen die op regionaal niveau met kleine voertuigen voor eigen rekening vervoeren, de subsidies aan alle andere begunstigen van de overeenkomst, wegens de geringe hoogte ervan, de mededinging ook niet vervalsen. Dit volgt uit de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (hierna: „KMO-kaderregeling”).²⁸ Voorzover deze niet van toepassing is in de vervoersector, is de de-minimisregel als algemeen principe toch relevant in het onderhavige geval.

71. Ter terechtzitting heeft de Spaanse regering onder verwijzing naar de conclusie in de zaak Spanje/Commissie (C-351/98) betoogd dat de de-minimisregel toegepast moet worden, voorzover ondernemingen begunstigd worden die alleen voor eigen rekening vervoeren. Deze ondernemingen concurreren niet met ondernemingen die vervoersactiviteiten voor derden uitvoeren.

b) De Commissie

72. De Commissie houdt vol dat de de-minimisregel niet van toepassing is in de

²⁸ — De Spaanse regering verwijst naar de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf van 20 mei 1992 (PB C 213, blz. 2), in de versie van de mededeling van de Commissie inzake de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9), die intussen is vervangen door de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen van 1996 (PB C 213, blz. 4).

vervoersector, die ook vervoer voor eigen rekening omvat. Aangezien deze sector zeer gefragmenteerd is en wordt gekenmerkt door overcapaciteit, kunnen zelfs de geringste subsidies de mededinging vervalsen.²⁹ De ontvangers van de subsidie krijgen immers een voordeel ten opzichte van ondernemingen met zetel in andere lidstaten en grote ondernemingen, waarmee zij daadwerkelijk of potentieel concurreren.

73. De Commissie heeft tegen de door de Spaanse regering ter terechtzitting naar voren gebrachte argumenten bezwaar gemaakt op grond dat zij tardief waren, en heeft deze in het onderhavige geval afgewezen. Ook vervoer voor eigen rekening maakt deel uit van de vervoermarkt, omdat het verwisselbaar is met de prestaties van professionele vervoersondernemingen voor rekening van derden.

2. Beoordeling

74. Artikel 87, lid 1, EG verbiedt staatssteun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

²⁹ — De Commissie verwijst in verband hiermee in het bijzonder naar het arrest van het Gerecht CETM/Commissie, aangehaald in voetnoot 5, punten 90, 92 en 93.

75. Bij de toetsing van de beoordeling van de Commissie in de bestreden beschikking met betrekking tot deze voorwaarden dient men ermee rekening te houden, dat zij bij de toepassing van artikel 87 EG over een verregaande beoordelingsvrijheid beschikt. Het Hof kan derhalve zijn oordeel niet in de plaats van dat van de Commissie stellen, maar moet zich beperken tot het onderzoek of deze beoordeling niet is aangetast door een kennelijke beoordelingsfout dan wel misbruik van bevoegdheid.³⁰

76. Bij de toepassing van artikel 87 EG kan de Commissie steunen op richtsnoeren en mededelingen. Wat de hoogte van de steunbedragen op grond van de overeenkomst betreft had de Commissie de mededeling inzake de-minimissteun misschien³¹ kunnen toepassen en de maatregelen op grond hiervan verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen verklaren. Zij heeft dit echter geweigerd, omdat het volgens haar om een maatregel in de vervoersector gaat, waarop de mededeling niet van toepassing is.

77. De begunstigden van de overeenkomst zijn echter slechts gedeeltelijk ondernemin-

gen die diensten op het gebied van het vervoer voor rekening van derden verlenen, dus vervoersondernemingen in engere zin. Ondernemingen die hoofdzakelijk in andere sectoren van de economie actief zijn en in dit kader eigen bedrijfsvoertuigen voor vervoer voor eigen rekening inzetten, worden eveneens begunstigd.

78. Ter terechtzitting heeft de Spaanse regering er bezwaar tegen gemaakt, dat de Commissie de maatregel ook aan de vervoersector heeft toegerekend voorzover ondernemingen worden begunstigd die vervoer voor eigen rekening verrichten, en daarom de de-minimisregel niet heeft toegepast. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie kan dit argument niet als tardief afgewezen worden. De Spaanse regering heeft de desbetreffende vaststelling namelijk al in het verzoekschrift aangevochten. Het gaat derhalve niet om een nieuwe grief, maar om een aanvulling op het reeds aangevoerde middel.

79. Om precies vast te stellen wat moet worden verstaan onder vervoer voor eigen rekening, moet worden verwezen naar de definitie in bijlage I, punt 4, bij de Eerste richtlijn van de Raad van 23 juli 1962 inzake de vaststelling van bepaalde gemeenschappelijke regels voor het internationale vervoer (goederenvervoer over de weg tegen vergoeding)³², in de versie van

30 — Arresten van 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 34); 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie (C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 26), en 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 46).

31 — Er bestaan wat dat betreft echter enkele twijfels. Ook al is de steun per voertuig gering, volgens de overeenkomst lijkt de steun per aanvrager niet beperkt te zijn tot een bepaald aantal voertuigen. Daarom zou het theoretisch mogelijk zijn dat de steun in individuele gevallen de grens van 100 000 ECU in drie jaar overschrijdt. Bovendien is het de vraag in hoeverre de overeenkomst cumulatie van verschillende steunbedragen uitsluit, zoals de de-minimismededeling vereist.

32 — PB 1962, 70, blz. 2005.

verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten.^{33 34}

a) Uitsluiting van de toepassing van de de-minimisregel (eerste onderdeel van het vierde middel)

i) Betekenis van de richtsnoeren

80. In de mededeling inzake de-minimisteun, waarnaar de KMO-kaderregeling van 1996³⁵ verwijst, heeft de Commissie een regel voor de uitlegging van artikel 87, lid 1, EG neergelegd. Die komt er kort

33 — PB L 95, blz. 1.

34 — De aangehaalde definitie luidt als volgt:

„4. Goederenvervoer met motorvoertuigen [is vrijgemaakt van elke regeling van communautaire vergunningen en van alle vervoervergunningen] voorzover aan de volgende eisen wordt voldaan:

- a) de vervoerde goederen dienen eigendom te zijn van de onderneming of door haar te zijn verkocht of gekocht, verhuurd of gehuurd, voortgebracht, gedolven, bewerkt of hersteld;
- b) doel van het vervoer dient te zijn de goederen naar de onderneming te brengen of ze van de onderneming uit te verzenden, of wel ze te verplaatsen binnen de onderneming of voor eigen behoeften buiten de onderneming;
- c) de voor dit vervoer gebruikte motorvoertuigen moeten door het eigen personeel van de onderneming worden bestuurd;
- d) de voertuigen die de goederen vervoeren, moeten eigendom zijn van de onderneming of door haar op krediet zijn gekocht of door haar zijn gehuurd [...];
- e) het vervoer mag slechts een secundaire bedrijvigheid zijn in het kader van de algemene werkzaamheden van de onderneming.”

35 — Zie de verwijzingen in voetnoot 28.

gezegd op neer dat steunmaatregelen waarvan het totaalbedrag niet meer is dan 100 000 ECU in drie jaar, worden geacht geen merkbaar effect op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben. Beneden dit maximumbedrag wordt artikel 87, lid 1, EG geacht niet van toepassing te zijn.³⁶

81. Het Hof heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over de betekenis van richtsnoeren in het kader van het toezicht op steunmaatregelen en in het bijzonder vastgesteld „dat de Commissie voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid kan vaststellen door middel van handelingen als de richtsnoeren, voorzover die handelingen indicatieve regels voor het door haar te volgen beleid bevatten en niet afwijken van de verdragsregels”.³⁷

82. Uit het arrest CIRFS e.a./Commissie blijkt bovendien dat de Commissie verplicht is de richtsnoeren die zij heeft vastgesteld, ook na te komen.³⁸ Hoewel deze zaak betrekking had op de zogenoemde steuncode in de sector synthetische vezels,

36 — Advocaat-generaal Léger wijst erop, dat er tussen de de-minimisededeling en de rechtspraak van het Hof, volgens welke ook onbeduidende steun de intracommunautaire handel ongunstig kan beïnvloeden (zie in dat opzicht punten 115 en 116 hieronder), een bepaalde tegenstrijdigheid lijkt te bestaan (conclusie van 14 maart 2002 in de zaak Nederland/Commissie, arrest van 13 juni 2002, C-382/99, Jurispr. blz. I-5163, punt 45).

37 — Arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 52; zie ook arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 62.

38 — Arrest van 24 maart 1993 (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 34 en 36); zie ook arrest van 15 oktober 1996, IJssel-Vliet (C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punt 42).

die met toestemming van de lidstaten als dienstige maatregel gebaseerd op artikel 88, lid 1, EG was vastgesteld³⁹, geldt deze verplichting mutatis mutandis ook voor de richtsnoeren die de Commissie via de de-minimisededeling heeft opgesteld.⁴⁰

de vervoersector niet van toepassing. De Commissie heeft het begrip vervoersector ruim uitgelegd. Volgens deze uitlegging behoort iedere vervoerdienst tot de vervoersector, los van de vraag of deze dienst door een vervoersonderneming voor rekening van een derde wordt verricht dan wel door een onderneming uit een andere branche voor eigen rekening.

83. De publicatie van de de-minimisregel dient enerzijds de bestuurlijke vereenvoudiging en leidt anderzijds tot transparantie en rechtszekerheid.⁴¹ De Commissie maakt het met name de lidstaten duidelijk wanneer niet krachtens artikel 88, lid 3, EG hoeft te worden aangemeld. Dit doel wordt alleen bereikt indien de Commissie zelf aan de regel is gebonden. Daaruit volgt dat het niet ter discretie van de Commissie staat of zij de regel al dan niet toepast; veeleer dient zij met de in de de-minimisededeling omschreven werkingssfeer van dit richtsnoer rekening te houden.

85. De Spaanse regering lijkt daarentegen voor een engere uitlegging te pleiten. De de-minimisregel zou dienovereenkomstig slechts van toepassing zijn op steunmaatregelen ten gunste van vervoersondernemingen, dat wil zeggen ondernemingen waarvan de economische activiteit hoofdzakelijk bestaat in het verrichten van vervoerdiensten voor derden.

ii) Geen toepassing van de de-minimisregel op steunmaatregelen in de vervoersector

86. De uitsluiting van de vervoersector van de de-minimisededeling dient in samenhang met de strekking van deze bepaling te worden uitgelegd. De mededeling zelf geeft daarover echter geen uitsluitsel. In de KMO-kaderregeling van 1992, waarvan de de-minimisregel oorspronkelijk deel uitmaakte, is enkel als toelichting vermeld dat de kaderregeling niet geldt in sectoren waarvoor speciale regels zijn vastgesteld.

84. Volgens de bewoordingen van de de-minimisededeling is deze onder meer in

87. In de bestreden beschikking en in de procedure voor het Hof heeft de Commissie gesteld dat de ratio van de uitzondering

39 — Zie het rapport ter terechtzitting in de zaak CIRFS e.a./Commissie (Jurispr. 1993, blz. I-1127 e.v.).

40 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 36, punt 50.

41 — Zie arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 52.

voor de vervoersector erin bestaat, dat in deze sector met zijn groot aantal kleine ondernemingen reeds betrekkelijk geringe steunbedragen gevolgen voor de intracom-munautaire mededinging en handel kunnen hebben. De uitsluiting houdt derhalve rekening met de specifieke omstandigheden op de vervoermarkt.

88. De vraag is welke diensten deze vervoermarkt omvat. Diensten moeten aan dezelfde markt worden toegerekend, indien zij geschikt zijn om in dezelfde behoefte te voorzien, waarbij diensten met verschillende eigenschappen pas dan een markt vormen indien zij niet slechts in geringe mate onderling verwisselbaar zijn.⁴²

89. In punt 28 van de bestreden beschikking heeft de Commissie uiteengezet dat de regeling de facto gericht is op bedrijven die vervoersactiviteiten verrichten voor eigen rekening of voor rekening van derden. In hoeverre deze beide vormen van verlening van vervoerdiensten onderling verwisselbaar zijn en daarmee deel uitmaken van dezelfde markt, heeft de Commissie niet nader gemotiveerd.

90. In punt 29 van de bestreden beschikking geeft de Commissie evenwel toe, dat

het voor ondernemingen die op lokaal en regionaal niveau vervoer voor eigen rekening verrichten met voertuigen met een maximaal gewicht van 3,5 ton, vanuit economisch oogpunt geen reële optie is om deze diensten uit te besteden aan een vervoersonderneming. Dienovereenkomstig worden de maatregelen ten gunste van deze ontvangers in artikel 1 van de bestreden beschikking niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG gekwalificeerd.

91. De Commissie heeft er echter geen rekening mee gehouden dat het ook voor ondernemingen die grotere bedrijfsvoertuigen inzetten en vervoer over langere afstanden verrichten, voordeliger kan zijn om eigen voertuigen in te zetten dan om het vervoer aan derden uit te besteden. De houder van het voertuig kan bijvoorbeeld te allen tijde zelf over het gebruik ervan beslissen en is niet afhankelijk van de beschikbaarheid van overeenkomstige diensten van een derde. Bij een onderneming die voor eigen rekening vervoert, staat het vervoer van goederen en personen vaak in verband met de verlening van verdere diensten op het gebied van de hoofdactiviteit van deze onderneming, bijvoorbeeld de installatie en de montering van de vervoerde goederen. De uitbesteding van het vervoer lijkt onder die omstandigheden ook in andere dan de door de Commissie erkende gevallen nauwelijks doelmatig.

92. Een KMO die reeds voor eigen rekening met een eigen voertuig vervoert, heeft, rekening houdend met haar specifieke

42 — Zie de vaste rechtspraak van het Hof inzake artikel 82 EG: arrest van 26 november 1998, Bronner (C-7/97, Jurispr. blz. I-7791, punt 33, met verdere verwijzingen).

behoefte, ooit eens in beginsel tot deze organisatievorm besloten en in een voertuig geïnvesteerd. Zij zal ernaar streven dit voertuig ook te gebruiken, opdat de investering rendeert en de lopende kosten worden gedekt. Zij zal uitbesteding aan een derde pas in overweging nemen als de algemene omstandigheden zodanig zijn veranderd, dat het voordelig lijkt om terug te komen op de eenmaal genomen beslissing om zelf een voertuig te exploiteren. Een zo geringe subsidie voor de aankoop van een nieuw voertuig, zoals in de overeenkomst wordt voorzien, kan deze beslissing nauwelijks op doorslaggevende wijze beïnvloeden.

93. De Commissie heeft miskend dat in individuele gevallen een dergelijke reorganisatie van de vervoerdiensten hooguit op lange termijn plaatsvindt. Zij heeft ten onrechte aangenomen dat beide vormen van verlening van vervoerdiensten onderling zodanig verwisselbaar zijn dat kan worden uitgegaan van een concrete concurrentieverhouding en derhalve van één markt.

94. Voor een afzonderlijke behandeling van het vervoer voor eigen rekening pleit ten slotte, dat in de regelingen van secundair gemeenschapsrecht inzake de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap eveneens een onderscheid wordt gemaakt tussen beroepsgoederenvervoer voor derden en vervoer voor eigen rekening. Deze laatste vorm van vervoer is vrijgesteld van elke

regeling van communautaire vergunningen en van alle vervoersvergunningen die anders nodig zijn voor de toegang tot het intracommunautaire goederenvervoer over de weg.⁴³

95. Bij een teleologische uitlegging van de de-minimisregel had deze enkel in het geval van subsidie voor vervoersondernemingen die tegen vergoeding vervoerdiensten voor derden verrichten, niet moeten worden toegepast. Alleen deze ondernemingen zijn actief op de markt voor vervoerdiensten, die door een groot aantal ondernemingen wordt gekenmerkt en waar reeds geringe steunbedragen tot vervalsing van de mededinging kunnen leiden.

96. Andere ondernemingen die — nochtans voor eigen rekening — vervoer verrichten, dienen niet als deelnemers op de vervoermarkt te worden beschouwd, maar moeten worden onderworpen aan de regels die gelden voor de branche waarin het zwaartepunt van hun activiteit ligt. Voorzover deze ondernemingen geen deel uitmaken van andere sectoren waarvoor uitzonderingen gelden en de overige voorwaarden voor de toepassing van de de-minimisregel zijn vervuld, is de op basis van de overeenkomst aan deze ondernemingen toegekende subsidie geen steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

⁴³ — Zie bijlage I, punt 4, bij de Eerste richtlijn van de Raad van 23 juli 1962, in de versie van verordening nr. 881/92 (zie verwijzingen in punt 79 en voetnoten 32 en 33).

iii) Voorlopige conclusie

97. De onjuiste toepassing van de de-minimisregel door de Commissie leidt tot de volledige nietigverklaring van de bestreden beschikking.

98. Een gedeeltelijke nietigverklaring die zich beperkt tot het deel van de beschikking dat betrekking heeft op steun aan ondernemingen die voor eigen rekening vervoeren, behoort voor het Hof niet tot de mogelijkheden. Door een gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking zou het Hof vooruitlopen op een nieuwe correcte afbakening van de markt en zo zijn oordeel in de plaats van dat van de Commissie stellen. Het is de taak van de Commissie om, met een correcte toepassing van de de-minimisregel, de maatregel opnieuw in zijn geheel te beoordelen. Zij dient daarbij te onderzoeken of de subsidie aan niet-beroepsmatige vervoerders de voorwaarden van de de-minimisregel vervult, en in het bijzonder of de inachtneming van het maximale bedrag gewaarborgd is en de cumulatie met andere steunbedragen is uitgesloten.

99. Teneinde alle middelen en onderdelen ervan uitputtend te onderzoeken en voor het geval dat het Hof de hier verdedigde opvatting niet deelt, dient het onderzoek ten subsidiaire te worden voortgezet.

b) Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de zin van artikel 87, lid 1, EG (tweede onderdeel van het vierde middel)

100. Mocht het Hof tot het oordeel komen dat de Commissie de de-minimisregel terecht buiten toepassing heeft gelaten, dan moet worden onderzocht of haar vaststelling dat de steunmaatregelen op grond van de overeenkomst de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden in de zin van artikel 87, lid 1, EG, vrij is van kennelijke beoordelingsfouten.

101. Om te bepalen wat de gevolgen van deze maatregelen voor de mededinging zijn, dient eerst de markt te worden omschreven waarop de subsidie betrekking heeft.

i) Omschrijving van de relevante markt

102. De Commissie heeft in de bestreden beschikking vervoeractiviteiten voor rekening van derden en voor eigen rekening gelijkgesteld, zonder erg diep in te gaan op de afbakening van de relevante markt.

103. De uiteenzettingen met betrekking tot de definitie van het begrip vervoersector in de zin van de de-minimisededeling gelden mutatis mutandis voor de marktafbakening wat de toepassing van artikel 87, lid 1, EG betreft. Vervoerdiensten die een onderneming met eigen voertuigen voor eigen rekening verricht, zijn niet zonder meer door externe vervoerdiensten te vervangen. Derhalve vormen deze beide soorten vervoerdiensten niet één markt.

ii) Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

106. Indien men alleen de markt voor beroepsvervoer voor rekening van derden beschouwt, kan men geen kritiek hebben op hetgeen de Commissie in de bestreden beschikking heeft vastgesteld ten aanzien van de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer.

104. De Commissie heeft vooral nagelaten te verklaren waarom de tot dusver met eigen voertuigen verrichte vervoerdiensten, als nevenactiviteit naast een hoofdactiviteit, in feite met diensten door derden verwisselbaar zijn. Het feit dat de relevante groep begunstigden in het kader van de overeenkomst tot dusverre daartoe eigen voertuigen heeft gebruikt, pleit juist tegen onderlinge verwisselbaarheid.

107. Zoals de Commissie in punt 25 van de bestreden beschikking terecht heeft vastgesteld, is de intracommunautaire vervoermarkt, de cabotagemarkt inbegrepen, inmiddels volledig geliberaliseerd, zodat de Spaanse ondernemingen concurreren met ondernemingen uit andere lidstaten.

108. Door de overeenkomst worden de in Spanje gevestigde KMO's in de vervoersector bevoordeeld ten opzichte van grote ondernemingen en ondernemingen met zetel in andere lidstaten, die in de praktijk slechts theoretisch onder dezelfde voorwaarden als Spaanse ondernemingen aanspraak kunnen maken op de steun. Anders dan laatstgenoemde beschikken ondernemingen uit andere lidstaten immers in de regel niet over in Spanje geregistreerde bedrijfsvoertuigen, die uit het verkeer kunnen worden genomen en door nieuwe gesubsidieerde voertuigen kunnen worden vervangen.

105. Ook vanwege de onjuiste omschrijving van de relevante markt dient de bestreden beschikking nietig te worden verklaard.

109. De Spaanse regering heeft in het kader van het derde middel weliswaar betoogd dat in de overeenkomst ondernemingen uit andere lidstaten niet worden gediscrimineerd. Aangezien het uit het verkeer genomen voertuig niet het eigendom van de begunstigde hoeft te zijn, zouden zij een overeenkomst kunnen sluiten met de houder van een in Spanje geregistreerd voertuig over het uit het verkeer nemen van dat voertuig. Bovendien zou het ook mogelijk zijn om een bedrijfsvoertuig naar Spanje over te brengen, daar te registreren en vervolgens uit het verkeer te nemen. Deze door de Spaanse regering aangewezen manieren voor ondernemingen uit andere lidstaten om de voorwaarden voor steun te vervullen, brengen echter bijkomende kosten mee die niet in verhouding staan tot de hoogte van de toegekende subsidie. Derhalve worden ondernemingen uit andere lidstaten op grond van de overeenkomst op zijn minst indirect benadeeld.

110. Ook indien met de subsidie een aankoop wordt gefinancierd, dient zij als exploitatiesteun te worden gekwalificeerd. Aangezien de subsidie dient voor de aanschaf van een nieuw voertuig als vervanging van een minstens tien jaar oud bedrijfsvoertuig, worden de begunstigten van kosten bevrijd die zij normaliter in de loop van hun gewone economische activiteit hoe dan ook hadden moeten dragen. De aanschaf gaat niet gepaard met de reorganisatie of de uitbreiding van het bedrijf, waardoor buitengewone financiële behoeften zouden ontstaan. Exploitatiesteun wordt volgens vaste rechtspraak als concurrentievervalsend beschouwd, omdat hij de financiële positie en de prestatiemogelijkheden van de begunstigde ondernemin-

gen verbetert ten opzichte van de niet-begunstigde ondernemingen.⁴⁴

111. Wanneer de positie van nationale ondernemingen die met ondernemingen uit andere lidstaten concurreren, door concurrentievervalsende subsidies uit staatsmiddelen wordt versterkt, dan beïnvloedt dit ook de intracommunautaire handel ongunstig.⁴⁵

112. De Spaanse regering is van mening dat de de-minimisregel kan worden toegepast in de vervoersector, zelfs als deze sector niet binnen de werkingssfeer van de KMO-kaderregeling valt.

113. Dienaangaande moet allereerst vastgesteld worden dat niet alleen de KMO-kaderregelingen van 1992 en 1996 de vervoersector uitsluiten van hun werkingssfeer. Integendeel, de de-minimismededeeling, waarnaar de KMO-kaderregeling van 1996 verwijst, is ook niet van toepassing in deze sector, zoals duidelijk blijkt uit de bewoordingen daarvan.

44 — Zie arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punten 89 en 90, en arrest van het Gerecht van 8 juni 1993, Siemens/Commissie (T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 48), bevestigd in arrest van het Hof van 15 mei 1997, Siemens/Commissie (C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punten 20 e.v.).

45 — Zie arresten van het Hof van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11), en 19 september 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 22, punt 33.

114. Het betoog van de Spaanse regering lijkt evenwel te berusten op de veronderstelling dat de de-minimisregel een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht inzake staatssteun is, dat onafhankelijk van de mededelingen van de Commissie op dat gebied van toepassing is.

115. Het Hof heeft deze stelling in zijn arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, niet overgenomen, maar heeft verwezen naar zijn vaste rechtspraak, volgens welke een ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer niet is uitgesloten op grond dat de steun slechts een betrekkelijk geringe omvang heeft en enkel aan ondernemingen van geringe omvang wordt toegekend.⁴⁶ Bovendien heeft het Hof vastgesteld dat ook steun van betrekkelijk geringe omvang het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, wanneer de betrokken branche door een levendige concurrentie wordt gekenmerkt.⁴⁷

116. De voorzichtige formuleringen van het Hof (een ongunstige beïnvloeding is *niet uitgesloten*; een geringe steun *kan* de handel ongunstig beïnvloeden) geven evenwel aan dat niet elke steun, hoe gering ook, de intracommunautaire handel noodzakelijkerwijs ongunstig beïnvloedt en daarmee onder het verbod van artikel 87, lid 1, EG valt. Als dat zo zou zijn, dan zou de de-minimisededeling strijdig zijn met het Verdrag. De motivering in de de-minimisededeling voor het buiten toepassing

blijven van artikel 87, lid 1, EG is immers juist dat geringe steun geen merkbare invloed heeft op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

117. Toch heeft de Commissie, gelet op de bijzonderheden van de vervoermarkt, die — zoals de Commissie zonder te zijn tegengesproken heeft gesteld — zeer versplinterd is en door overcapaciteit gekenmerkt wordt, geen kennelijke beoordelingsfout begaan door aan te nemen dat de intracommunautaire handel ongunstig wordt beïnvloed door de steun waarin de overeenkomst voorziet. Op een hevig bevochten markt kan ook steun die onder de in de de-minimisededeling bepaalde drempel blijft, de begunstigde een merkbaar voordeel bezorgen ten opzichte van concurrerende vervoerondernemingen in andere lidstaten. Dat geldt echter zoals vermeld alleen voor de verlening van beroepsmatige vervoerdiensten.

3. Conclusie

118. Daar de Commissie de de-minimisregel ten onrechte niet heeft toegepast op steun voor ondernemingen die enkel voor eigen rekening vervoeren, is het vierde middel van het beroep gegrond. De onjuiste marktafbakening zou ook in de subsidiair onderzochte hypothese dat de de-minimisregel niet van toepassing was, tot nietigverklaring van de beschikking leiden.

46 — Aangehaald in voetnoot 22, punten 38 en 39, met verdere verwijzingen; zie ook arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 86.

47 — 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. 1-1433, punt 27).

E — *Het vijfde middel: schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG (verenigbaarheid van steun ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid)*

1. Argumenten van de partijen

a) Het Koninkrijk Spanje

119. De Spaanse regering is van mening dat de Commissie zich bij de beoordeling van een uitzondering op het verbod van staatssteun ten onrechte enkel op de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁴⁸ heeft gebaseerd. Dergelijke richtsnoeren geven slechts een beleidslijn en beperken niet de bevoegdheid van de Commissie om artikel 87, lid 3, sub c, EG daarnaast ook rechtstreeks toe te passen.

120. De overeenkomst leidt tot een vroegtijdige vernieuwing van het voertuigenpark en daarmee tot een vermindering van de uitstoot alsook een vergroting van de verkeersveiligheid, zonder een uitbreiding van de vervoerscapaciteit mee te brengen. Aangezien de subsidie bovendien niet als

exploitatiesteun, maar als investeringssteun gekwalificeerd moet worden, had zij overeenkomstig artikel 87, lid 3, sub c, EG toegestaan kunnen worden.

121. Uit de rechtspraak en de praktijk van de Commissie blijkt dat zelfs exploitatiesteun niet in alle gevallen ontoelaatbaar is. De Commissie heeft echter niet onderzocht of er sprake is van exploitatiesteun die toegestaan kan worden. Ook heeft zij de maatregel alleen met het oog op zijn milieuaspecten beoordeeld en niet met betrekking tot de vergroting van de verkeersveiligheid.

b) De Commissie

122. De Commissie benadrukt dat zij aan haar eigen richtsnoeren gebonden is. Aangezien de maatregel niet verder gaat dan de bestaande milieunormen en zich niet slechts beperkt tot een subsidie voor de meerkosten die verband houden met de milieubescherming, was er geen sprake van een uitzondering op grond van de communautaire kaderregeling voor staatssteun ten behoeve van het milieu. Dat geldt naar analogie ook ten aanzien van de positieve gevolgen voor de verkeersveiligheid.

123. Zij licht toe dat steunmaatregelen alleen als toelaatbaar kunnen worden beschouwd als zij een effect hebben dat

⁴⁸ — PB 1994, C 72, blz. 3.

bij normaal gedrag van een onderneming op de markt niet ook ingetreden zou zijn. De begunstigen worden echter alleen bevrijd van de kosten die zij in ieder geval bij de vervanging van het verouderde voertuig zouden moeten dragen. Aangezien het dus om exploitatiesteun gaat en er geen verband is tussen de steun en de meerwaarde voor het milieu, kan de maatregel niet op grond van artikel 87, lid 3, sub c, EG vrijgesteld worden van het verbod van staatssteun.

2. Beoordeling

124. Volgens artikel 87, lid 3, sub c, EG kunnen steunmaatregelen ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Daarbij kunnen de steunregelingen bepaalde met het gemeenschapsbeleid overeenstemmende doelen nastreven, bijvoorbeeld de verbetering van de milieubescherming en de verkeersveiligheid.

125. Bij de toepassing van deze uitzonderingsbepaling beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert,

die dient te geschieden in een communautair kader en die slechts in beperkte mate onderworpen is aan toetsing door het Hof.⁴⁹ De Commissie moet in haar redenering met name coherent blijven⁵⁰ en die redenering mag niet aangetast zijn door een kennelijke beoordelingsfout of door misbruik van bevoegdheid.⁵¹

126. De Commissie kan — zoals reeds vermeld — voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid vaststellen door middel van richtsnoeren, voorzover die richtsnoeren met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn.⁵² Door de vaststelling van de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu heeft zij van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

127. De Commissie heeft de overeenkomst als maatregel krachtens artikel 87, lid 3, sub c, EG gekwalificeerd, maar, rekening houdend met de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, een vrijstelling afgewezen. Onderzocht moet worden of haar beoordeling van de overeenkomst vrij is van kennelijke beoordelingsfouten.

49 — Arresten België/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 55, en van 21 maart 1991, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 47, punt 34.

50 — Arrest van het Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie (C-278/92-C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 51).

51 — Arresten van 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 34); 7 maart 2002, Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 46, en 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 26.

52 — Zie hierboven punt 81.

128. Men kan geen kritiek hebben op het feit dat de Commissie zich bij de toepassing van artikel 87, lid 3, sub c, EG heeft gehouden aan de kaderregeling en geen verdergaande vrijstelling heeft overwogen. Richtsnoeren hebben juist tot doel om voor de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid uniforme criteria op te stellen, waar de Commissie aan gebonden is. Alleen op die manier is de gelijke behandeling van alle steunontvangers en de transparantie en voorzienbaarheid van haar beschikkingen gewaarborgd.

129. De Commissie heeft de in de kaderregeling vastgelegde criteria ook correct toegepast door in aanmerking te nemen dat de steun geen betrekking heeft op de compensatie van aan de milieubescherming inherente meerkosten en daarvoor ook geen maatregelen zijn vereist die verder gaan dan de wettelijke milieunormen, zoals is bepaald in punt 3.2.3, sub A en B, van de kaderregeling. Daarbij moet worden bedacht dat de kaderregeling wordt toegepast ter concretisering van een uitzondering op het verbod van staatssteun van artikel 87, lid 1, EG en daarom restrictief uitgelegd moet worden.⁵³

130. De overeenkomst geeft weliswaar een financiële prikkel om minstens tien jaar

oude voertuigen door nieuwe te vervangen. Ook als voertuigen van deze leeftijd in ieder geval binnen afzienbare tijd hadden moeten worden vervangen, is het nogal waarschijnlijk dat ten minste een deel van de ondernemingen juist de subsidie als aanleiding heeft genomen om een voertuig op een eerder tijdstip te laten slopen. Bovendien is het van algemene bekendheid dat de nieuwe voertuigen, gelet op de voortschrijdende ontwikkeling van de autotechniek, beter van kwaliteit zijn wat betreft veiligheid, brandstofverbruik en uitstoot van schadelijke stoffen dan de minstens tien jaar oude en thans uit het verkeer genomen voertuigen. Derhalve kan men de maatregel een gunstige invloed op het milieu en de verkeersveiligheid niet volledig ontzeggen.

131. Dat een steunmaatregel dergelijke positieve effecten heeft, is echter op zich nog niet genoeg voor een vrijstelling. Integendeel, het proportionaliteitsbeginsel vereist dat de subsidie niet hoger dan noodzakelijk is om de doelstellingen van de milieubescherming te bereiken. Alleen dan is de verstoring van de mededinging en de intracommunautaire handel gerechtvaardigd. De hoogte van het subsidiebedrag wordt in het onderhavige geval echter enkel bepaald door de koopprijs en heeft geen betrekking op de meerkosten die verband houden met de milieubescherming bij de aankoop van een nieuw bedrijfsvoertuig of op bijzondere kosten die worden veroorzaakt door maatregelen die verder gaan dan de bestaande milieunormen. Daarom heeft de Commissie de vrijstelling terecht afge-
wezen.

⁵³ — Zie met betrekking tot uitzonderingen op grond van artikel 87, lid 2, sub c, EG: arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 22, punt 49.

132. Niet gesteld kan worden dat de Commissie enkel rekening heeft gehouden met de aspecten van milieubeleid en niet met de gevolgen voor de verkeersveiligheid. Integendeel, de uiteenzettingen van de Commissie in de bestreden beschikking hebben uitdrukkelijk betrekking op beide gebieden. De normen van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu kunnen evenwel niet ingeroepen worden voorzover de steun tot doel heeft de verkeersveiligheid te vergroten. Toch is het geen beoordelingsfout om zich in zoverre te baseren op dezelfde criteria als in de kaderregeling, die tenslotte de uitdrukking zijn van het proportionaliteitsbeginsel.

134. Onder bepaalde omstandigheden kan weliswaar ook exploitatiesteun toelaatbaar zijn, zoals blijkt uit de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.⁵⁶ De op grond van de overeenkomst verleende steun is echter kennelijk niet vergelijkbaar met de gevallen waarin de Commissie exploitatiesteun bij wijze van uitzondering op grond van de kaderregeling toelaatbaar heeft geacht. De Spaanse regering heeft verder ook geen omstandigheden aangetoond die in het onderhavige geval een vrijstelling van exploitatiesteun zouden rechtvaardigen. Aangezien investeringssteun in de huidige vorm niet eens op grond van de door de Spaanse regering aangevoerde gunstige gevolgen voor het milieu en de verkeersveiligheid als toelaatbaar beschouwd kan worden, komt goedkeuring van exploitatiesteun vanwege de bijzonder nadelige invloed ervan op de mededinging zeker niet in aanmerking.

133. Volgens de huidige rechtspraak moet de subsidie als exploitatiesteun gekwalificeerd worden, aangezien vervangingsinvesteringen gesubsidieerd worden die zonder meer noodzakelijk zijn⁵⁴, hoewel de aankopen vanwege de subsidie mogelijk wat eerder zullen plaatsvinden. Wat exploitatiesteun betreft, heeft het Hof geoordeeld dat deze over het algemeen niet overeenkomstig artikel 87, lid 3, sub c, EG kan worden vrijgesteld.⁵⁵ Dienovereenkomstig heeft de Commissie in de bestreden beschikking terecht uiteengezet dat de steunmaatregel in strijd is met het gemeenschappelijk belang.

135. In tegenstelling tot het programma dat het voorwerp was van beschikking 98/693, is het op grond van de overeenkomst uitgesloten dat de uit het verkeer genomen voertuigen worden vervangen door voertuigen met een hoger laadvermogen. Zelfs wanneer de steun niet zou leiden tot uitbreiding van de totale capaciteit en alleen de status quo in stand zou houden, kan dat in een markt met een capaciteitsoverschot toch indruisen tegen het gemeenschapsbelang, zoals de Commissie terecht heeft vastgesteld. Op die manier worden de

54 — Zie dienaangaande de in voetnoot 44 aangehaalde rechtspraak.

55 — Arresten van het Hof van 6 november 1990, Italië/Commissie (C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 18); 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 50), en in het bijzonder 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punten 89 en 90.

56 — Er bestaat een zekere twijfel of de kaderregeling in die zin verenigbaar is met artikel 87, lid 3, sub c, EG en de uitlegging ervan door het Hof met betrekking tot exploitatiesteun. Deze vraag hoeft hier echter niet onderzocht te worden, aangezien de voorwaarden voor de vrijstelling als exploitatiesteun hoe dan ook niet vervuld zijn.

ongewenste concurrentieverhoudingen **V — Kosten**
immers verder in stand gehouden.

136. Aangezien de Commissie derhalve geen kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid bij de weigering van de vrijstelling krachtens artikel 87, lid 3, sub c, EG, kan worden verweten, dient het vijfde middel te worden afgewezen.

137. 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.

VI — Conclusie

138. Aangezien het vierde middel gegrond is en het het Hof onmogelijk is om de markten voor beroepsmatig en niet-beroepsmatig vervoer af te bakenen, moet de bestreden beschikking in haar geheel nietig verklaard worden.

139. Daarom geef ik het Hof in overweging:

- 1) beschikking 2001/605/EG van de Commissie van 26 juli 2000 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling voor de aanschaf van bedrijfsvoertuigen in het kader van de samenwerkingsovereenkomst van 26 februari 1997 tussen het ministerie van Industrie en Energie en het Instituto de Crédito Oficial, nietig te verklaren.
- 2) de Commissie in de kosten te verwijzen.