

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 10. September 2002 ¹

I — Einleitung

1. Die vorliegende Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien richtet sich gegen die „Entscheidung 2001/605/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen, die durch die Kooperationsvereinbarung vom 26. Februar 1997 zwischen dem Ministerium für Industrie und Energie und dem Instituto de Crédito Oficial eingeführt wurden“ (im Folgenden: Vereinbarung) ². Die Kommission hat die an die Stilllegung von Altfahrzeugen gekoppelten Beihilfen weitgehend für rechtswidrig und für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt und ihre Rückforderung angeordnet.

2. Die Vereinbarung setzt die mit dem „Plan Renove Industrial“ für den Zeitraum von August 1994 bis Dezember 1996 eingeführten Beihilfen ab dem 1. Januar 1997 im Wesentlichen in derselben Form fort. Die Beihilferegulungen des „Plan Renove Industrial“ sind Gegenstand der Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 (im Folgenden: Entscheidung 98/693). ³ Die hiergegen gerichtete Klage

Spaniens ist unter dem Aktenzeichen C-351/98 anhängig. Die Schlussanträge in dieser Rechtssache, die abgesehen von dem ersten Klagegrund viele Parallelen zu dem vorliegenden Fall aufweist, sind am 7. Mai 2002 verlesen worden. ⁴ Eine ebenfalls gegen die Entscheidung 98/693 gerichtete Klage der Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) hat das Gericht erster Instanz mit Urteil vom 29. September 2000 abgewiesen. ⁵

II — Sachverhalt und angefochtene Entscheidung

3. Die am 26. Februar 1997 geschlossene Vereinbarung sieht vor, dass natürliche Personen sowie kleine und mittlere Unternehmen (im Folgenden: KMU) eine Zinsverbilligung für Darlehen mit vier Jahren Laufzeit erhalten können, mit denen der Erwerb von Nutzfahrzeugen oder das Leasing solcher Fahrzeuge mit Kaufabsicht zu maximal 70 % finanziert wird. Der Zinszuschuss beträgt höchstens 85 000 ESP (511 EUR) für jede als Darlehen gewährte Million ESP (6 010 EUR).

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — ABl. 2001, L 212, S. 34.

³ — Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen Plan Renove Industrial (August 1994 — Dezember 1996), ABl. L 329, S. 23.

⁴ — Schlussanträge vom 7. Mai 2002 in der Rechtssache C-351/98 (Slg. 2002, I-8031, I-8036).

⁵ — Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-55/99 (CETM/Kommission, Slg. 2000, II-3207).

4. Nach der Vereinbarung eröffnet das Instituto de Credito Oficial (im Folgenden: ICO) eine Kreditlinie von 35 Mrd. ESP (210 Mio EUR). Das Ministerium für Industrie und Energie gewährt dem ICO einen Ausgleich von bis zu 4,5 Prozentpunkten für den Unterschied zwischen dem im Rahmen des Programms angewandten Darlehenszinssatz und dem marktüblichen Zinssatz. Das Beihilfevolumen wird auf insgesamt 3 Mrd. ESP (18 Mio EUR) geschätzt.

5. Die Zinsverbilligung wurde für die Finanzierung von Fahrzeugen der folgenden sechs Kategorien gewährt: Zugmaschinen und Lastkraftwagen über 30 t (Kategorie A); Nutzfahrzeuge zwischen 12 und 30 t (Kategorie B); Nutzfahrzeuge zwischen 3,5 und 12 t (Kategorie C); PKW-Sondermodelle, Lieferwagen und Nutzfahrzeuge bis 3,5 t (Kategorie D); Busse (Kategorie E); Anhänger und Sattelanhänger (Kategorie F).

6. Voraussetzung für die Gewährung des Zuschusses bei Erwerb eines Neufahrzeugs ist, dass zugleich ein in Spanien zugelassenes Fahrzeug derselben oder einer höheren Kategorie endgültig stillgelegt wird, dessen Erstzulassung mehr als zehn Jahre (sieben Jahre für Straßenzugmaschinen) zurückliegt.

7. Die spanische Regierung notifizierte die Vereinbarung der Kommission mit Schreiben vom 26. Februar 1997, dem Tag, an dem die Vereinbarung rückwirkend zum

1. Januar 1997 in Kraft trat. Die Kommission bat die spanische Regierung mit Schreiben vom 3. April 1997 um weitere Auskünfte. Nachdem die spanischen Behörden zwischen dem 30. April und 9. Oktober 1997 fünfmal um Fristverlängerung gebeten hatten, und nachdem die angeforderten Informationen am 10. November 1997 noch immer nicht eingegangen waren, leitete die Kommission eine Prüfung der Maßnahme auf der Grundlage der verfügbaren Informationen ein.

8. Mit Schreiben 20. November 1997 unterrichtete die Kommission die spanische Regierung über die Einleitung des förmlichen Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG.⁶ Die spanische Regierung nahm mit Schreiben vom 22. Februar 1999 zu der Verfahrenseröffnung Stellung.

9. Am 26. Juli 2000 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung, deren verfügender Teil u. a. folgende Bestimmungen enthält:

„Artikel 1

Die Beihilfen, die im Rahmen der Kooperationsvereinbarung vom 26. Februar 1997 natürlichen Personen, die in Spanien Steu-

6 — Der Beschluss wurde im ABl. C 29 vom 4. Februar 1999, S. 14, veröffentlicht.

ern für wirtschaftliche Tätigkeiten entrichten müssen, und KMU, die auf rein lokaler oder regionaler Ebene außerhalb des Beförderungssektors tätig sind, zum Erwerb von Nutzfahrzeugen der in der Vereinbarung definierten Kategorie D gewährt wurden, stellen keine Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar. ...“

III — Verfahren und Anträge

Artikel 2

Alle anderen Beihilfen, die im Rahmen der Kooperationsvereinbarung vom 26. Februar 1997 natürlichen Personen, die in Spanien Steuern für wirtschaftliche Tätigkeiten entrichten müssen, und KMU gewährt wurden, sind mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar.

10. Mit Schriftsatz, der am 10. November 2000 in das Register des Gerichtshofs eingetragen worden ist, hat das Königreich Spanien Klage gemäß Artikel 230 EG erhoben und beantragt,

1. die Entscheidung der Kommission vom 26. Juli 2000 aufzuheben und
2. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

...

11. Die Kommission beantragt,

Artikel 4

(1) Spanien ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um von den Beihilfempfangern die in Artikel 2 genannten und diesen unrechtmäßig zur Verfügung gestellten Summen zurückzuerhalten.

1. die Klage abzuweisen und
2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

12. Das Vorbringen der Parteien wird — aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit — getrennt im Rahmen der rechtlichen Würdigung der einzelnen Klagegründe wiedergegeben.

Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige).

IV — Rechtliche Würdigung

13. Das Königreich Spanien stützt seine Klage auf fünf Gründe:

— Unbestimmtheit der angefochtenen Entscheidung,

— Fehlen der Selektivität der Maßnahme,

— Fehlen einer Diskriminierung,

— Fehlen einer Wettbewerbsverzerrung und

— Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG (Vereinbarkeit von

14. Die Kommission hat zwei Einreden gegen die Zulässigkeit des ersten Klagegrundes vorgebracht. Diese Einreden betreffen jedoch tatsächlich nicht allein diesen Klagegrund, sondern die Zulässigkeit der Klage als solcher.

15. Zum einen beanstandet die Kommission nämlich, dass es dem eigenen Interesse Spaniens zuwiderlaufe, die ihr günstige Regelung in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung zu beanstanden. Damit stellt sie im Kern das Rechtsschutzinteresse Spaniens in Frage, soweit sich die Klage gegen eine Bestimmung richtet, die Spanien nicht beschwert. Folgte man der Ansicht der Kommission, hätte die spanische Regierung Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung von ihrem Antrag auf Nichtigerklärung ausnehmen müssen.

16. Zum anderen meint die Kommission es fehle Spanien an einem gegenwärtigen Interesse an der Anfechtung der Entscheidung, da es bisher keinen Versuch der Durchführung der Entscheidung, also der Rückforderung der Beihilfen, unternommen habe. Auch diese Einrede betrifft die Klage als Ganzes.

17. Mit dieser Argumentation reagiert die Kommission auf die Rüge der Unbe-

stimmtheit der angefochtenen Entscheidung. Sie wird erst verständlich, wenn man den Vortrag Spaniens zu diesem Klagegrund kennt. Deshalb werden die Unzulässigkeitseinreden erst im Anschluss an die nachfolgend wiedergegebenen Ausführungen der Parteien zu dem ersten Klagegrund geprüft.

(zwischen 2 t und 6 t zulässiges Gesamtgewicht oder bis 3,5 t Zuladung) und schweren Nutzfahrzeugen unterschieden. Seit dem 2. Januar 1998 seien alle lokalen und regionalen Zulassungen für den Betrieb von leichten Nutzfahrzeugen durch nicht-professionelle Transporteure automatisch auf Zulassungen mit nationaler Geltung umgeschrieben worden.

A — Zur Zulässigkeit der Klage und zum ersten Klagegrund: Die Unbestimmtheit der angefochtenen Entscheidung

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

18. Nach Auffassung der spanischen Regierung ist die Abgrenzung der Zuwendungen — die nach Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung keine Beihilfen darstellen — von den übrigen beanstandeten Zuwendungen ungenau.

19. Artikel 1 stelle auf drei Kriterien ab: die auf den lokalen und regionalen Bereich beschränkte Aktivität des Begünstigten, seine Zugehörigkeit zu einem anderen Sektor als dem gewerblichen Transportwesen und der Erwerb eines Fahrzeugs der Kategorie D (bis 3,5 t zulässiges Höchstgewicht). Nach spanischer Rechtslage werde bei Transportzulassungen aber nur zwischen leichten Nutzfahrzeugen

20. Wegen der fehlenden Bestimmtheit habe die Entscheidung keine volle Wirksamkeit.⁷ Die mangelnde Bestimmtheit der von Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung erfassten Gruppe von Begünstigten ziehe logischerweise auch die Unbestimmtheit des Artikels 2 nach sich.

21. Die spanische Regierung erläutert eingehend die nationalen Regelungen über die Zulassung für den gewerblichen Verkehr (transportes públicos), also den Transport von Personen und Gütern für fremde Rechnung, und für den privaten Verkehr (transportes privados), also den Transport für eigene Rechnung durch Privatpersonen und den Transport durch Unternehmen, deren Haupttätigkeit nicht der Transport ist (transportes privados complementarios). Diese Regelungen zeigten, dass bei Transporten für eigene Rechnung mit Fahrzeugen der Kategorie D immer eine Zulassung mit nationaler Geltung bestehe, so dass die in Artikel 1 genannten Merkmale der aus-

⁷ — Die spanische Regierung verweist auf das Urteil 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 (Kommission/Deutschland, Slg. 1973, 813, Randnrn. 20 und 23).

schließlich lokalen und regionalen Tätigkeit sowie der Transporte für eigene Rechnung nie gleichzeitig erfüllt seien.

dass keine staatliche Beihilfe vorliege. Hilfsweise solle zumindest eine angemessene Abgrenzung von Beihilfen und Nicht-Beihilfen vorgenommen werden.

22. Die spanischen Behörden hätten in ihrem Schreiben vom 29. Januar 1999 auf diesen Umstand aufmerksam gemacht. Indem die Kommission in keiner Weise auf die Argumente in diesem Schreiben eingegangen sei, habe sie das Recht Spaniens, gehört zu werden, verletzt. Auch nach Zugang der Entscheidung habe die spanische Regierung die Kommission mit Schreiben vom 6. November 2000 auf die Schwierigkeiten im Hinblick auf die Abgrenzung der von Artikel 1 bzw. Artikel 2 erfassten Gruppen von Begünstigten aufmerksam gemacht.

24. In der Erwiderung rügt die spanische Regierung noch einen Begründungsmangel. In der Begründung der Entscheidung, auf die die Kommission zur Erläuterung der Abgrenzung verweise, werde nicht darauf eingegangen, dass sich die von Artikel 1 erfasste Gruppe von Begünstigten nicht anhand der Zulassungen bestimmen lasse.

b) Kommission

23. Das Königreich Spanien weist darauf hin, dass es sich bei der Regelung in Artikel 1 nicht um eine Ausnahme zu seinen Gunsten handle oder irgendeine Vorzugsbehandlung, sondern um die Anwendung des Artikels 87 Absatz 1 EG, die der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliege.⁸ Ziel der Klage sei es nicht, die Feststellung anzufechten, dass die Zuwendungen an die in Artikel 1 genannte Gruppe von Begünstigten keine Beihilfe sei. Vielmehr solle für alle von der Entscheidung erfassten Fälle erklärt werden,

25. Die Kommission hält den Klagegrund für unzulässig. Es widerspreche dem eigenen Interesse der Klägerin, sich gegen Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung zu wenden, die eine Ausnahme zu ihren Gunsten enthalte. Gäbe es die in der Bestimmung genannte Gruppe tatsächlich nicht, würde dies darauf hinauslaufen, dass die Zuwendungen von allen Begünstigten nach Maßgabe der übrigen Regelungen der angefochtenen Entscheidung zurückgezahlt werden müssten.

26. Spanien habe diesen Einwand nicht gegen die insoweit gleichlautende Regelung der Entscheidung 98/693 erhoben. Auch habe die Kommission die Ausnahme mit Spanien erörtert. Dabei habe Spanien eine weitergehende Ausnahme auch für nicht-

⁸ — Die spanische Regierung verweist hierzu insbesondere auf das Urteil vom 16. Mai 2000 in der Rechtssache C-83/98 P (Ladbroke Racing/Kommission, Slg. 2000, I-3271, Randnr. 25).

professionelle Transporte mit Fahrzeugen der Kategorie C mit nationaler Transportzulassung erreichen wollen, was die Kommission aber abgelehnt habe.

die Klägerin bisher nicht einmal einen Versuch der Durchführung unternommen habe, fehle ihr gegenwärtig das Interesse an der Anfechtung der Entscheidung.

27. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung nicht auf das Vorliegen einer bestimmten räumlich begrenzten Zulassung abstelle, sondern darauf, ob sich die tatsächliche Aktivität auf den lokalen oder regionalen Bereich beschränke. Allein die Tatsache, dass es seit 1998 nur Zulassungen mit nationaler Geltung gäbe, zeige bereits, dass die Zulassung ein ungeeigneter Anknüpfungspunkt sei. Denn es entspreche der allgemeinen Erfahrung, dass nicht alle spanischen KMU auch tatsächlich landesweit Transporte durchführten.

28. Der Klagegrund sei ferner noch aus einem weiteren Grund unzulässig. Der Einwand laufe nämlich auf das Argument hinaus, dass die Anordnung der Rückforderung wegen der vermeintlichen Unbestimmtheit nicht durchgeführt werden könne. Wenn der Mitgliedstaat aber auf solche Schwierigkeiten stoße, müsse er nach der Rechtsprechung⁹ in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission nach einer Lösung suchen und dürfe die Durchführung nicht einfach aussetzen. Die große Zahl der Begünstigten mache die Rückforderung jedenfalls nicht unmöglich.¹⁰ Da

29. Spanien stütze sich auf ein Scheinproblem. Der Begründung der Entscheidung lasse sich entnehmen, dass die Kommission bei der Abgrenzung nicht auf das Vorliegen bestimmter Zulassungen sondern auf die tatsächliche Tätigkeit der Begünstigten abgestellt habe. Spanien hätte sich nach Zugang der angefochtenen Entscheidung an die Kommission wenden können, um die Bedeutung der Zulassungen für die Bestimmung der Adressaten der Rückforderung zu erörtern.¹¹ Für die Ermittlung der Begünstigten, die von der Ausnahme tatsächlich erfasst seien, hätte man auf die Informationen der Finanzinstitute oder auf Angaben der Begünstigten selbst zurückgreifen können. Man hätte das Vorliegen einer lokalen bzw. regionalen Zulassung auch durchaus als Indiz wählen können, da diese Zulassungen erst 1998, also nach Ende des Förderzeitraumes, in nationale Zulassungen umgewandelt worden seien.

30. Die Kommission tritt der These entgegen, Spanien habe mit seinem Schreiben vom 6. November 2000 versucht, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission die Schwierigkeiten im Bezug auf das Verständnis oder die Durchführung der angefochtenen Entscheidung auszuräumen.

⁹ — Die Kommission zitiert die Urteile vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87 (Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 175, Randnr. 9) und vom 4. April 1995 in der Rechtssache C-348/93 (Kommission/Italien, Slg. 1995, I-673, Randnr. 16).

¹⁰ — Die Kommission zitiert das Urteil vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97 (Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnrn. 86 und 90) — Maribel.

¹¹ — Die Kommission verweist hierzu auf das Urteil vom 27. Juni 2000 in der Rechtssache C-404/97 (Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-4897, Randnr. 43).

Vielmehr habe die spanische Regierung in diesem Schreiben lediglich auf der Berücksichtigung seines nationalen Zulassungssystems beharrt.

2) Zur Zulässigkeit der Klage

31. Wie bereits ausgeführt betrifft der Einwand der Kommission, dass es Spanien an einem Interesse fehle, die ihr günstige Regelung in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung anzufechten, im Kern das Rechtsschutzbedürfnis Spaniens als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Klage.

32. Inwieweit Mitgliedstaaten als privilegierte Kläger im Sinne des Artikels 230 Absatz 2 EG überhaupt ein Rechtsschutzbedürfnis als Zulässigkeitsvoraussetzung nachweisen müssen, lässt sich der bisherigen Rechtsprechung nicht ganz zweifelsfrei entnehmen. So hat der Gerichtshof zum einen hervorgehoben, „dass Artikel 173 EWG-Vertrag deutlich zwischen dem Klagerecht der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten einerseits und dem natürlicher und juristischer Personen andererseits unterscheidet. Absatz 1 dieses Artikels räumt unter anderem den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, die Rechtmäßigkeit von Richtlinien des Rates durch eine Nichtigkeitsklage anzufechten, ohne dass die Ausübung dieses Rechts davon abhängt, dass ein Rechtsschutzinteresse dargetan wird.“¹²

33. Andererseits hat er in seinem jüngst ergangenen Urteil in der Rechtssache C-242/00 festgestellt, dass die Klage gegen eine Entscheidung, die aus sich heraus dem klagenden Mitgliedstaat nicht nachteilig ist und ihn daher nicht beschwert, als unzulässig abzuweisen ist.¹³ Allerdings wies diese Rechtssache die Besonderheit auf, dass die angefochtene Entscheidung der Kommission einem Antrag des klagenden Mitgliedstaates stattgegeben hatte.

34. Die abstrakte Frage, inwieweit ein Mitgliedstaat ein Rechtsschutzbedürfnis nachweisen muss, ist für die Lösung des vorliegenden Falles jedoch nur dann von Bedeutung und bedarf einer abschließenden Klärung, wenn die Spanien günstige Regelung in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung überhaupt getrennt von ihren übrigen Bestimmungen beurteilt werden kann.

35. Die Spanien belastende Regelung des Artikels 2 ist auf „alle anderen Beihilfen“ — also auf die nicht unter Artikel 1 fallenden Beihilfen — anwendbar. Die nach Artikel 2 unzulässigen Beihilfen können daher erst bestimmt werden, nachdem die von Artikel 1 erfassten Beihilfen ermittelt worden sind. Soweit Artikel 1 tatsächlich dem Grundsatz der Bestimmtheit widerspräche, hätte dieser Rechtsfehler auch Auswirkungen auf Artikel 2. Die beiden Regelungen sind daher nicht von ein-

¹² — Urteil 23. Februar 1988 in der Rechtssache 131/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, Randnr. 6), siehe auch Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 3).

¹³ — Urteil vom 18. Juni 2002 in der Rechtssache C-242/00 (Deutschland/Kommission, Slg. 2002, I-5603, Randnr. 46).

ander zu trennen. Folglich fehlt es dem Kläger nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis, die Entscheidung insgesamt anzufechten.

36. Der Klage ist auch nicht deswegen unzulässig, weil die spanische Regierung sich in Wirklichkeit auf die Unmöglichkeit der Durchführung der Entscheidung beruft, ohne zuvor versucht zu haben, die Entscheidung durchzuführen und dabei möglicherweise auftretende Schwierigkeiten in loyaler Kooperation mit der Kommission auszuräumen. Dabei kann es offen bleiben, wie der Meinungsaustausch zwischen der spanischen Regierung und der Kommission zu diesem Problem zu bewerten ist.

37. Entscheidend ist vielmehr, dass sich die spanische Regierung in erster Linie auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Bestimmtheit beruft. Läge ein entsprechender Rechtsfehler vor, wäre die Entscheidung für nichtig zu erklären, ohne dass die spanische Regierung die Pflicht träge, vor der Erhebung der Nichtigkeitsklage Konsultationen mit der Kommission aufzunehmen. Angesichts der in Artikel 230 Absatz 5 EG vorgesehenen Klagefrist von zwei Monaten kann die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage nicht davon abhängig gemacht werden, dass zunächst ein Versuch der Durchführung der Entscheidung unternommen wird und in dem Fall, dass dabei Schwierigkeiten auftreten, die Kommission konsultiert wird.

38. Allerdings befreit weder die Klageerhebung als solche noch die im Rahmen der Klage erhobene Behauptung, die Ent-

scheidung sei zu unbestimmt, das Königreich Spanien von der Pflicht, die Entscheidung durchzuführen. Nach Artikel 242 Satz 1 EG haben Klagen nämlich keine aufschiebende Wirkung. Zudem unterliefe es den „effet utile“ der Artikel 87 und 88 EG, wenn der Mitgliedstaat allein aufgrund der von ihm behaupteten Unbestimmtheit der Entscheidung der Kommission von der Pflicht zu ihrer Durchführung entbunden wäre, und der wettbewerbswidrige Zustand infolgedessen bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofes fortbestehen würde.

3) Würdigung des ersten Klagegrundes

39. Vorab ist festzustellen, dass die spanische Regierung nicht gehindert ist, die Unbestimmtheit der angefochtenen Entscheidung im vorliegenden Verfahren zu rügen, auch wenn sie diesen Einwand nicht auch in Bezug auf die Entscheidung 98/693 vorgebracht hat. Beide Klagen bilden voneinander unabhängige Verfahren, die verschiedene Entscheidungen zum Gegenstand haben. Der Kläger ist nicht verpflichtet, gegen die jeweils gleichlautenden Bestimmungen in beiden Verfahren auch dieselben Angriffsmittel vorzutragen.

40. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, muss jede Handlung der Verwaltung, die Rechtswirkungen entfaltet, nach dem zur Gemeinschaftsrechtsordnung gehörenden Grundsatz der Rechtssicherheit insbesondere in Bezug auf ihren Urheber und

ihren Inhalt bestimmt sein.¹⁴ Dem Adressaten muss klar sein, welche Pflichten ihm der Rechtsakt auferlegt. Ob ein Rechtsakt hinreichend bestimmt ist, ist dabei nicht allein anhand des verfügenden Teils zu prüfen, sondern auch unter Berücksichtigung der Begründung, die nicht von dem verfügenden Teil getrennt werden kann¹⁵.

41. Die angefochtene Entscheidung ist hinreichend bestimmt. Artikel 1 definiert durch mehrere tatsächliche Merkmale, welche Zuwendungen keine Beihilfen darstellen. Die Empfänger dürfen nur Transporte für eigene Rechnung auf lokaler und regionaler Ebene durchführen, und es ist nur die Förderung des Erwerbs eines Fahrzeugs der Kategorie D (Nutzfahrzeuge mit einem Höchstgewicht von bis zu 3,5 t) zulässig. In der Randnummer 29 der Entscheidung begründet die Kommission diese Abgrenzung näher.

42. Anhand dieser Kriterien kann das Königreich Spanien die erfasste Gruppe von Beihilfeempfängern ermitteln. Von allen übrigen Empfängern ist die Beihilfe nach Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung zurückzufordern.

43. Die Kommission hat in der angefochtenen Entscheidung nicht darauf abgestellt, welchen Umfang die Transportzulassungen der Beihilfeempfänger haben. Darauf

kommt es für die Beurteilung der Zuwendungen im Hinblick auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel auch überhaupt nicht an. Vielmehr sind hierfür ausschließlich die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Transportmarkt von Bedeutung. Der innergemeinschaftliche Handel ist von Beihilfen an KMU, die Transporte für eigene Rechnung auf regionaler Ebene durchführen, nicht spürbar berührt, und zwar unabhängig davon, ob diese Unternehmen auch nur regionale oder landesweit geltende Zulassungen besitzen.

44. Die Argumentation der spanischen Regierung, dass es keine Beihilfeempfänger gäbe, die Transporte für eigene Rechnung mit Fahrzeugen der Kategorie D durchführten und zugleich eine regional beschränkte Zulassung hätten, ist daher unerheblich. Es stellt auch keinen Begründungsmangel dar, dass die Kommission dieses Vorbringen in der angefochtenen Entscheidung nicht ausdrücklich zurückgewiesen hat. Aus der Begründung ergibt sich klar, dass die Kommission auf die tatsächlichen Verhältnisse und nicht auf die Zulassungen der Beihilfeempfänger abgestellt hat. Damit hat die Kommission ihre Entscheidung hinreichend erläutert.

45. Ein Verstoß gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist ebenfalls nicht gegeben. Die Kommission war nicht verpflichtet, den Vorschlag Spaniens aufzugreifen, die Abgrenzung in Anlehnung an die Fahrzeugkategorien des spanischen

14 — Urteil vom 6. April 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-287/95 P und C-288/95 P (Kommission/Solvay, Slg. 2000, I-2391, Randnr. 49).

15 — Urteil vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-355/95 P (TWD/Kommission, Slg. 1997, I-2549, Randnr. 21).

Zulassungssystems vorzunehmen. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gebietet nämlich nur, dass dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, nicht aber, dass die Kommission die in dieser Stellungnahme gemachten Änderungsvorschläge auch übernehmen muss. Außerdem ist festzustellen, dass die Kommission sich an der von den spanischen Behörden in der Vereinbarung selbst vorgenommenen Einteilung orientiert hat, indem sie in Artikel 1 der Entscheidung auf Fahrzeuge der Kategorie D Bezug genommen hat.

47. Der erste Klagegrund greift folglich nicht durch.

B — Zum zweiten Klagegrund: Das Fehlen der Selektivität der Maßnahme

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

46. Zwar mag es in der Praxis Schwierigkeiten bereiten, die konkreten Beihilfeempfänger zu ermitteln, die in den Anwendungsbereich von Artikel 1 bzw. Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung fallen. Dies hängt jedoch nicht mit der (Un-)Bestimmtheit der rechtlichen Definition der jeweils erfassten Zuwendungen zusammen. Vielmehr beruhen diese Schwierigkeiten darauf, dass es sich um eine Vielzahl von Beihilfeempfängern handelt und für die Qualifikation der Beihilfen in jedem Einzelfall Tatsachen ermittelt werden müssen, insbesondere der Tätigkeitsbereich des jeweiligen Empfängers. Dies sind jedoch praktische Schwierigkeiten bei der Durchführung von Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung, die die spanischen Behörden — nötigenfalls in Zusammenarbeit mit der Kommission¹⁶ — lösen müssen. Hätten die spanischen Behörden mit der Gewährung der Beihilfen bis zu der Entscheidung der Kommission gewartet, wie es Artikel 88 Absatz 3 Satz 2 EG vorschreibt, wären diese Probleme nicht entstanden.

48. Auch wenn nur Unternehmen in den Genuss des Zuschusses kämen, die ein Nutzfahrzeug einsetzen, begünstige die Maßnahme nach Auffassung der spanischen Regierung nicht bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG. Die Vereinbarung richte sich nicht an einen bestimmten im Voraus festgelegten Kreis von Begünstigten. Vielmehr handele es sich um eine horizontale Maßnahme zugunsten einer Allgemeinheit von Unternehmen, die sich in vergleichbarer Lage befänden. Auch dass nur KMU begünstigt würden, sei ein allgemeines horizontales Kriterium.

49. Wenn eine Maßnahme sich — wie vorliegend — an eine abstrakte Gruppe von Empfängern richte und nicht bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige ausschließe, sei die Maßnahme nicht selektiv und damit auch keine staat-

¹⁶ — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-404/97 (Kommission/Portugal, zitiert in Fußnote 11, Randnr. 40).

liche Beihilfe.¹⁷ So habe der Gerichtshof eine Maßnahme nicht allein deswegen als selektiv angesehen, weil sie Unternehmen begünstige, die Arbeiter beschäftigen.¹⁸

und der Verbesserung der Verkehrssicherheit davon begünstigt werden sollten und schließe entsprechend den Zielen des Systems nur Großunternehmen aus.

50. Die spanische Regierung verweist ferner darauf, dass nach Maßgabe des Artikels 2.1 Buchstabe b des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (WTO-GATT 1994)¹⁹ eine Förderung nicht als spezifisch angesehen werde, wenn sie an neutrale und horizontal anwendbare Voraussetzungen geknüpft sei und wenn den Behörden kein Ermessen eingeräumt werde, wie es bei der Vereinbarung der Fall sei. Generalanwalt Darmon habe in der Rechtssache *Sloman Neptun* ebenfalls auf den Subventionsbegriff des GATT Bezug genommen.²⁰

b) Kommission

52. Die Kommission widerspricht der These, dass die Vereinbarung schon deswegen keine Beihilfe darstelle, weil sie sich an einen abstrakten Kreis von möglichen Begünstigten richte. Dies sei bei jedem Beihilfe-Programm der Fall.

51. Diese Kriterien entsprächen der gemeinschaftsrechtlichen Regel, wonach keine Selektivität gegeben sei, wenn die Begünstigung sich aus der Natur oder dem inneren Aufbau des zugrunde liegenden Systems ergebe.²¹ Die Vereinbarung erfasse alle KMU, die entsprechend den systemimmanenten Gründen des Umweltschutzes

53. Anders als in dem von der Klägerin zitierten Urteil über Zuschüsse zur Beschäftigung von Arbeitern seien vorliegend von vornherein bestimmte Branchen von der Begünstigung ausgeschlossen, nämlich diejenigen Dienstleistungsunternehmen, die keine Nutzfahrzeuge benötigten. De facto handele es sich um eine sektorielle Maßnahme zugunsten des Straßenverkehrs. Als weiteres Kriterium zur Eingrenzung des Kreises der Begünstigten käme die Größe der Unternehmen hinzu.

54. Die Kommission wendet sich gegen die Analogie zu den komplexen Systemen der Sozialen Sicherheit und der Steuer. Man könne einer Maßnahme nicht allein deswegen ihren Beihilfecharakter absprechen und zu einem allgemeinen System machen,

17 — Die spanische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf die Mitteilung der Kommission „Beihilfeüberwachung und Senkung der Arbeitskosten“ (ABl. 1997, C 1, S. 10).

18 — Urteil Maribel (zitiert in Fußnote 10, Randnrn. 28 und 30).

19 — Die multilaterale Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986—1994) — Anhang 1A — ABl. L 336, S. 156.

20 — Schlussanträge vom 17. März 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91 (*Sloman Neptun*, Slg. 1993, I-887, 903, Nrn. 31 ff. und 46).

21 — Die spanische Regierung verweist hierzu auf die Entscheidung 96/369/EG der Kommission vom 13. März 1996 über eine steuerliche Beihilfe in Form einer Abschreibungsregelung zugunsten der deutschen Luftverkehrsunternehmen ABl. L 146, S. 42, 46.

weil die Zuwendung an bestimmte Kriterien gebunden sei und mit ihr bestimmte Ziele verfolgt würden.

55. Auch die Tatsache, dass den Behörden bei der Durchführung der Maßnahme kein Ermessen eingeräumt sei, schließe die Selektivität nicht aus. Vielmehr erfolge die Ermessensausübung auf einer höheren Ebene durch die Festlegung der Kriterien für die Förderung. Die Grundlage der Beihilfekontrolle sei außerdem nicht das von der Klägerin genannte WTO-Übereinkommen, sondern das Gemeinschaftsrecht, das weitergehende Ziele verfolge als das WTO-Recht.

2) Würdigung

56. Voraussetzung für die Einordnung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe ist gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG, dass sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt.

57. Dabei ist es nicht erforderlich, dass die konkreten Begünstigten bereits von Anfang an feststehen. Schon aus dem Wortlaut des Artikels 87 Absatz 1 EG, der auch die Begünstigung eines Produktionszweiges ausreichen lässt, folgt, dass eine abstrakte Umschreibung des Kreises der möglichen Empfänger ausreicht, um eine Maßnahme als selektiv anzusehen.

58. Denkt man den Ansatz der spanischen Regierung zu Ende, würden gesetzliche Beihilferegungen oder Beihilfeprogramme niemals die Voraussetzung einer staatlichen Beihilfe erfüllen, da es für sie gerade charakteristisch ist, dass sie nur abstrakte Kriterien zur Bestimmung des Kreises der Begünstigten aufstellen. Vielmehr könnten allein die auf der Basis solcher generellen Regelungen gewährten Zuwendungen am Maßstab des Artikels 87 EG geprüft werden. Der Gerichtshof ist jedoch immer wieder mit Beihilfeprogrammen und gesetzlichen Beihilferegungen befasst gewesen, ohne dass er Zweifel an der Selektivität geäußert hätte, weil die möglichen Empfänger nur durch abstrakte Kriterien eingegrenzt, nicht aber konkret benannt wurden.²²

59. Dass eine Maßnahme keine Subvention im Sinne des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen darstellt, ist ohne Bedeutung für ihre Einordnung als staatliche Beihilfe nach Artikel 87 EG. Zwar hat Generalanwalt Darmon in der Rechtssache *Sloman Neptun* im Rahmen rechtsvergleichender Überlegungen auch auf den Begriff der Subvention nach dem Antisubventionskodex des GATT Bezug genommen²³, ohne indes hieraus zwingende Folgerungen für das Gemeinschaftsrecht abzuleiten. Die

22 — Vgl. z. B. die Urteile vom 8. November 2001 in der Rechtssache C-143/99 (*Adria-Wien Pipeline*, Slg. 2001, I-8365) über eine Regelung des österreichischen Energieabgabengesetzes, vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98 (*Deutschland/Kommission*, Slg. 2000, I-6857) zu einer Regelung des deutschen Einkommenssteuergesetzes und das Urteil *Maribel* (zitiert in Fußnote 10).

23 — Zitiert in Fußnote 20, Nrn. 46 und 63 ff.

Gemeinschaft ist jedenfalls rechtlich nicht gehindert, eine Maßnahme als Beihilfe einzuordnen, die nach dem WTO-Übereinkommen keine Subvention darstellt, und insoweit in ihrer internen Rechtsordnung strengere Maßstäbe anzulegen als es im völkerrechtlichen Kontext geboten ist.

60. Die Förderung nach der Vereinbarung wäre nur dann nicht selektiv im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG, wenn sie allen Unternehmen im Inland unterschiedslos zugute käme.²⁴

61. Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, können nur solche Unternehmen die Förderung in Anspruch nehmen, die für ihre wirtschaftliche Tätigkeit ein Nutzfahrzeug benötigen. Damit sind in der Regel bestimmte Wirtschaftszweige, etwa freie Berufe, praktisch völlig von der Förderung ausgeschlossen.

62. Ferner führt die Vereinbarung zu einer unterschiedlich hohen Begünstigung verschiedener Branchen. Da es keine Begrenzung der pro Antragsteller geförderten Fahrzeuge gibt, können Unternehmen je nach der Bedeutung der Transportleistung in ihrem Geschäftsfeld in unterschiedlich starkem Maße von dem Programm profitieren. Auch der Umstand, dass aus-

schließlich natürliche Personen und KMU die Förderung beanspruchen können, unterscheidet die Vereinbarung von einer zulässigen allgemeinen Maßnahme.

63. Fraglich ist, ob diese Differenzierungen aus der Natur oder dem inneren Aufbau eines allgemeinen Systems heraus gerechtfertigt sind, in das sich die Maßnahme einfügt. Der Gerichtshof hat diesen Gedanken erstmals in der Rechtssache Italien/Kommission²⁵ entwickelt. In der Folge ist dieses Argument häufig, insbesondere im Zusammenhang mit Steuerermäßigungen oder Vergünstigungen bei den Sozialabgaben, erörtert worden.²⁶

64. Der vorliegende Sachverhalt unterscheidet sich von den Konstellationen in den zitierten Rechtssachen dadurch, dass die Begünstigung nicht in der Befreiung von einer allgemeinen Belastung, sondern schlicht in einer Begünstigung bestimmter Unternehmen aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen besteht.

65. Dass die spanische Regierung mit der Vereinbarung bestimmte politische Ziele verfolgt, macht die Maßnahme nicht zu einem allgemeinen System, innerhalb dessen bestimmte systembedingte Differenzie-

24 — Urteil Adria-Wien Pipeline (zitiert in Fußnote 22, Randnr. 35).

25 — Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 33/35).

26 — Vgl. z. B. die Urteile Adria-Wien Pipeline (zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 42 ff.) und Maribel (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 34 ff.).

rungen vorgenommen werden.²⁷ Von einem allgemeinen System, wie sie z. B. die Systeme der Besteuerung oder der Sozialabgaben bilden, kann nur die Rede sein, wenn es grundsätzlich alle inländischen Unternehmen erfasst. Wer kein KMU ist oder kein Nutzfahrzeug benötigt, ist aber nicht von der Vereinbarung berührt.

66. Da Spanien außerdem auch nichts dafür vorgetragen hat, dass sich die Vereinbarung ihrerseits in irgendein übergeordnetes System einordnet, scheidet eine Rechtfertigung als systembedingte Differenzierung aus.

67. Der zweite Klagegrund ist folglich ebenfalls zurückzuweisen.

C — Zum dritten Klagegrund: Das Fehlen einer Diskriminierung

68. Zum dritten Klagegrund ist festzustellen, dass die Kommission in der angefochtenen Entscheidung gar keine Diskriminierung der Begünstigten nach ihrer Nationalität gerügt hat. Die von der spanischen Regierung in der Klageschrift zitierte Passage findet sich nicht in der angefochtenen Entscheidung, sondern in der

Entscheidung 98/693. Folglich braucht dieser Klagegrund nicht selbständig geprüft zu werden. Allerdings kann das Vorliegen oder Fehlen einer Diskriminierung zwischen Angehörigen verschiedener Mitgliedstaaten bei der Frage der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels von Bedeutung sein. Dieser Aspekt ist daher gegebenenfalls bei der Prüfung des vierten und fünften Klagegrundes zu berücksichtigen.

D — Zum vierten Klagegrund: Das Fehlen einer Verzerrung des Wettbewerbs

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

69. Die spanische Regierung wendet sich gegen die Feststellung in der angefochtenen Entscheidung, dass die Zuwendungen den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen drohen, indem sie Transporteure (professionelle und nicht-professionelle), die im Wettbewerb mit Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten stehen, von normalerweise zu tragenden Kosten entlasten.

²⁷ — Siehe auch Urteil CETM des Gerichts (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 53).

70. Sie meint vielmehr, ebenso wie die Zuwendungen an Unternehmen, die im regionalen Bereich mit kleinen Fahrzeugen Transporte für eigene Rechnung ausführten, verfälschten auch die Zuschüsse an alle anderen Begünstigten der Vereinbarung wegen ihrer geringen Höhe den Wettbewerb nicht. Dies ergebe sich aus dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (im Folgenden: KMU-Gemeinschaftsrahmen).²⁸ Soweit dieser im Transportsektor keine Anwendung finde, sei die „De-minimis“-Regel als allgemeiner Grundsatz dennoch im vorliegenden Fall einschlägig.

71. In der mündlichen Verhandlung hat die spanische Regierung unter Bezugnahme auf die Schlussanträge in der Rechtssache C-351/98 argumentiert, die „De-minimis“-Regel sei insoweit anzuwenden, wie Unternehmen begünstigt würden, die nur Transporte für eigene Rechnung ausführten. Diese Unternehmen stünden nicht in Konkurrenz zu Unternehmen, die Transportleistungen für Dritte erbrächten.

Rechnung umfasse, keine Anwendung finde. Da dieser Sektor sehr zersplittert und von Überkapazitäten geprägt sei, seien selbst geringste Zuwendungen geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen.²⁹ Die Empfänger der Zuschüsse erhielten einen Vorteil gegenüber Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten und Großunternehmen, mit denen sie — tatsächlich oder potentiell — im Wettbewerb stünden.

73. Die in der mündlichen Verhandlung von der spanischen Regierung vorgebrachten Argumente hat die Kommission als verspätet gerügt und in der Sache zurückgewiesen. Auch die Transporte für eigene Rechnung seien Teil des Transportmarktes, weil sie mit Leistungen professioneller Transportunternehmen für fremde Rechnung austauschbar seien.

2) Würdigung

b) Kommission

72. Die Kommission hält daran fest, dass die „De-minimis“-Regel im Bereich des Transports, der auch Transporte für eigene

74. Artikel 87 Absatz 1 EG verbietet staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

²⁸ — Die spanische Regierung zitiert den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen vom 20. Mai 1992 (ABl. C 213, S. 2) in der Fassung der Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen (ABl. 1996, C 68, S. 9), der indes durch den KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1996 (ABl. C 213, S. 4) ersetzt worden ist.

²⁹ — Die Kommission verweist hierzu insbesondere auf das Urteil CETM des Gerichts (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 90, 92 und 93).

75. Bei der Überprüfung der Beurteilung, die die Kommission im Hinblick auf diese Voraussetzungen in der angefochtenen Entscheidung vorgenommen hat, ist zu berücksichtigen, dass sie bei der Anwendung von Artikel 87 EG weitgehende Entscheidungsfreiheit besitzt. Der Gerichtshof darf die Beurteilung der Kommission deshalb nicht durch seine eigene ersetzen, sondern muss sich darauf beschränken zu prüfen, ob die Beurteilung offensichtlich irrig oder ermessensmissbräuchlich ist.³⁰

76. Die Kommission kann sich bei der Anwendung von Artikel 87 EG auf Leitlinien und Mitteilungen stützen. Angesichts der Höhe der Zuwendungen nach der Vereinbarung hätte die Kommission möglicherweise³¹ die Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen zur Anwendung bringen und die Maßnahmen auf dieser Basis für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklären können. Sie hat dies jedoch abgelehnt, weil es sich ihrer Ansicht nach um eine Maßnahme im Bereich des Verkehrssektors handele, in dem die Mitteilung nicht anwendbar sei.

77. Die Begünstigten der Vereinbarung sind allerdings nur teilweise Unternehmen,

die Dienstleistungen im Bereich des Verkehrs für fremde Rechnung erbringen, also Transportunternehmen im engeren Sinne. Gleichfalls begünstigt sind Unternehmen, die im Schwerpunkt in anderen Bereichen wirtschaftlich tätig sind und in diesem Rahmen eigene Nutzfahrzeuge für Transporte für eigene Rechnung einsetzen.

78. In der mündlichen Verhandlung hat die spanische Regierung beanstandet, dass die Kommission die Maßnahme auch insoweit dem Verkehrssektor zugerechnet hat, als Unternehmen begünstigt sind, die Transporte für eigene Rechnung durchführen, und die „De-minimis“-Regel folglich nicht angewendet hat. Entgegen der Auffassung der Kommission ist dieses Vorbringen nicht als verspätet zurückzuweisen. Die spanische Regierung hat nämlich die entsprechende Feststellung bereits in der Klageschrift beanstandet. Somit handelt es sich nicht um ein neues Angriffsmittel, sondern nur um eine Ergänzung des bereits vorgelegten Klagegrundes.

79. Zur genauen Bestimmung, was unter Transporten für eigene Rechnung zu verstehen ist, ist auf die Definition in Anhang I Punkt 4 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr)³² in der Fassung der Ver-

30 — Urteile vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 34), vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-8237, Randnr. 26) und vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, Slg. 2002, I-2289, Randnr. 46).

31 — Im Einzelnen bestehen insoweit allerdings gewisse Bedenken. Zwar ist die Zuwendung je Fahrzeug gering. Nach der Vereinbarung scheint die Förderung je Antragsteller jedoch nicht auf eine bestimmte Anzahl von Fahrzeugen beschränkt zu sein. Deswegen wäre es theoretisch möglich, dass die Beihilfe in Einzelfällen die Grenze von 100 000 ECU in drei Jahren überschreitet. Ferner ist fraglich, inwieweit die Vereinbarung — wie nach der „De-minimis“-Mitteilung erforderlich — die Kumulierung mehrerer Beihilfen ausschließt.

32 — ABl. L 70, S. 2005.

ordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten³³ zu verweisen.³⁴

a) Ausschluss der Anwendung der „De-minimis“-Regel (erster Teilaspekt des vierten Klagegrundes)

i) Bedeutung von Leitlinien

80. In der Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen, auf die der KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1996 verweist³⁵, hat die Kommission eine Aus-

legungsregel für Artikel 87 Absatz 1 EG festgelegt. Sie besagt vereinfacht Folgendes: Bei Beihilfen, deren Gesamtbetrag innerhalb von drei Jahren 100 000 ECU nicht übersteigt, wird angenommen, dass sie keine spürbare Auswirkung auf den Handel und den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten haben. Unterhalb dieses Höchstbetrages wird Artikel 87 Absatz 1 des Vertrages deshalb als nicht anwendbar angesehen.³⁶

81. Der Gerichtshof hat mehrfach zur Bedeutung von Leitlinien im Bereich der Beihilfeaufsicht Stellung genommen und insbesondere festgestellt, „dass sich die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens durch Maßnahmen wie die Leitlinien selbst binden kann, sofern sie Richtlinien enthalten, denen sich die von ihr zu verfolgende Politik entnehmen lässt und die nicht von Normen des Vertrages abweichen“.³⁷

82. Aus dem Urteil in der Rechtssache CIRFS ergibt sich außerdem, dass die Kommission die von ihr erlassenen Leitlinien auch einhalten muss.³⁸ Dieser Fall bezog sich allerdings auf die sogenannte Beihilfedisziplin im Kunstfasersektor, die

33 — ABl. L 95, S. 1.

34 — Die zitierte Definition hat folgenden Wortlaut:

„4. Die Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen [sind von allen die Gemeinschaftslicenz betreffenden Regelungen und sonstigen Genehmigungspflichten befreit], sofern folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Die beförderten Güter müssen Eigentum des Unternehmens oder von ihm verkauft, gekauft, vermietet, gemietet, erzeugt, gewonnen, bearbeitet oder wieder instand gesetzt worden sein;
- b) die Beförderung muss der Anlieferung der Güter zum Unternehmen, ihrem Versand ab dem Unternehmen, ihrer Verbringung innerhalb oder — zum Eigengebrauch — außerhalb des Unternehmens dienen;
- c) die für die Beförderung verwendeten Kraftfahrzeuge müssen vom eigenen Personal des Unternehmens geführt werden;
- d) die Güter befördernden Fahrzeuge müssen dem Unternehmen gehören oder von ihm auf Abzahlung gekauft oder gemietet sein [...];
- e) die Beförderung darf nur eine Hilfstätigkeit im Rahmen der gesamten Tätigkeit des Unternehmens darstellen.“

35 — Siehe die Nachweise in Fußnote 28.

36 — Generalanwalt Léger weist darauf hin, dass zwischen der „De-minimis“-Mitteilung und der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass auch geringste Beihilfen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können (siehe dazu unten, Nr. 115 und 116), ein gewisser Widerspruch zu bestehen scheint. (Schlussanträge vom 14. März 2002 in der Rechtssache C-382/99 (Niederlande/Kommission, Slg. 2002, I-5163, Nr. 45).

37 — Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnr. 52); vgl. auch Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnr. 62).

38 — Urteil vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnrn. 34 und 36); siehe auch Urteil vom 15. Oktober 1996 in der Rechtssache C-311/94 (Ijssel-Vliet, Slg. 1996, I-5023, Randnr. 42).

mit Zustimmung der Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahme gestützt auf Artikel 88 Absatz 1 EG erlassen worden war.³⁹ Jedoch gilt diese Feststellung für die Leitlinien entsprechend, die die Kommission durch die Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen aufgestellt hat.⁴⁰

mission hat den Begriff des Verkehrssektors weit ausgelegt. Danach gehört jede Transportleistung zum Verkehrssektor, unabhängig davon, ob sie von einem Verkehrsunternehmen für fremde Rechnung erbracht wird oder von einem Unternehmen einer anderen Branche für eigene Rechnung.

83. Die Veröffentlichung der „De-minimis“-Regel dient zum einen der Verwaltungsvereinfachung, zum anderen schafft sie Transparenz und Rechtssicherheit.⁴¹ Insbesondere stellt die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten klar, in welchen Fällen eine Maßnahme nicht gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG notifiziert zu werden braucht. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn die Kommission selbst an die Regel gebunden ist. Daraus folgt, dass es nicht im Ermessen der Kommission steht, ob sie die Regel anwendet oder nicht. Vielmehr muss sie den in der „De-minimis“-Mitteilung definierten Anwendungsbereich dieser Leitlinie beachten.

ii) Keine Anwendung der „De-minimis“-Regel auf Beihilfen im Verkehrssektor

84. Nach dem Wortlaut der „De-minimis“-Mitteilung ist sie u. a. im Verkehrssektor nicht anwendbar. Die Kom-

85. Die spanische Regierung scheint dagegen für eine engere Auslegung zu plädieren. Die „De-minimis“-Regel wäre dementsprechend nur auf Beihilfen für Verkehrsunternehmen anzuwenden, d. h. auf Unternehmen, deren wirtschaftliche Tätigkeit im Schwerpunkt in der Erbringung von Transportdienstleistungen für Dritte besteht.

86. Der Ausschluss des Verkehrssektors in der „De-minimis“-Mitteilung muss im Zusammenhang mit dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung ausgelegt werden. Die Mitteilung selbst gibt darüber allerdings keinen Aufschluss. In dem KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1992, dessen Bestandteil die „De-minimis“-Regel ursprünglich war, heißt es zur Erläuterung nur, der Gemeinschaftsrahmen gelte nicht in Bereichen, in denen besondere Vorschriften erlassen worden seien.

87. In der angefochtenen Entscheidung und in dem Verfahren vor dem Gerichtshof hat die Kommission die Ausnahme des Verkehrssektors damit begründet, dass in die-

39 — Vgl. den Sitzungsbericht in der Rechtssache C-313/90 (Slg. 1993, I-1127 f.).

40 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache C-382/99 (Niederlande/Kommission, zitiert in Fußnote 36, Nr. 50).

41 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnr. 52).

sem Sektor mit seiner hohen Anzahl kleiner Unternehmen schon relativ geringe Beihilfen Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Handel haben könnten. Demzufolge trägt der Ausschluss also den spezifischen Bedingungen auf dem Verkehrsmarkt Rechnung.

88. Fraglich ist, welche Dienstleistungen dieser Verkehrsmarkt umfasst. Dienstleistungen sind dann demselben Markt zuzurechnen, wenn sie geeignet sind, denselben Bedarf zu bedienen, wobei Dienstleistungen mit unterschiedlichen Merkmalen nur dann einen Markt bilden, wenn sie nicht nur in geringem Maße gegeneinander austauschbar sind.⁴²

89. Die Kommission hat in Randnummer 28 der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, dass sich die Regelung de facto an Verkehrsunternehmen richte, die Dienstleistungen für eigene Rechnung und für Rechnung Dritter erbrächten. Inwieweit diese beiden Formen der Erbringung von Transportleistungen austauschbar und damit Teil desselben Marktes sind, hat sie nicht näher begründet.

90. Allerdings räumt die Kommission in Randnummer 29 der angefochtenen Entscheidung ein, dass es für Unternehmen, die

Transporte für eigene Rechnung mit Fahrzeugen mit einem zulässigen Höchstgewicht von bis zu 3,5 t im lokalen und regionalen Bereich durchführen, nicht wirtschaftlich wäre, Transportunternehmen mit diesen Diensten zu beauftragen. Dementsprechend werden die Maßnahmen zugunsten dieser Empfänger in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung nicht als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG eingeordnet.

91. Die Kommission hat jedoch nicht berücksichtigt, dass es auch für Unternehmen, die größere Nutzfahrzeuge einsetzen und Transporte über längere Distanzen durchführen, vorteilhafter sein kann, eigene Fahrzeuge einzusetzen, als Dritte mit dem Transport zu beauftragen. Der Halter kann z. B. jederzeit selbst über den Einsatz seines eigenen Fahrzeugs entscheiden und ist nicht von der Verfügbarkeit entsprechender Dienstleistungen eines Dritten abhängig. Bei einem Unternehmen, das Transporte für eigene Rechnung durchführt, steht die Beförderung von Waren und Personen außerdem häufig im Zusammenhang mit der Erbringung weiterer Leistungen im Bereich des Hauptgewerbes dieses Unternehmens, z. B. der Aufstellung und der Montage der transportierten Güter. Der ausgelagerte Transport der Güter erscheint unter solchen Bedingungen auch in anderen als den von der Kommission anerkannten Fällen kaum zweckmäßig.

92. Ein KMU, das bereits Transporte für eigene Rechnung mit einem eigenen Fahrzeug durchführt, hat sich unter Berücksichtigung seines spezifischen Bedarfs ein-

⁴² — Vgl. die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 82 EG: Urteil vom 26. November 1998 in der Rechtssache C-7/97 (Bronner, Slg. 1998, I-7791, Randnr. 33 m. w. N.).

mal grundsätzlich für diese Organisationsform entschieden und in ein Fahrzeug investiert. Es wird danach bestrebt sein, dieses Fahrzeug auch einzusetzen, damit sich die Investition und die laufenden Kosten rentieren. Die Vergabe an Dritte käme nur in Betracht, wenn sich die Rahmenbedingungen in einer Weise geändert hätten, dass ein Abgehen von der einmal getroffenen Entscheidung, selbst ein Fahrzeug zu betreiben, vorteilhaft erscheint. Ein so geringer Zuschuss zum Erwerb eines Neufahrzeugs, wie ihn die Vereinbarung vorsieht, ist kaum geeignet, diese Entscheidung maßgeblich zu beeinflussen.

93. Die Kommission hat verkannt, dass es allenfalls auf lange Sicht im Einzelfall zu einer entsprechenden Neuorganisation der Transportleistungen kommt. Sie hat zu Unrecht angenommen, dass beide Formen der Erbringung von Transportleistungen in einer Weise austauschbar sind, dass von einem aktuellen Wettbewerbsverhältnis und damit von einem einheitlichen Markt ausgegangen werden kann.

94. Für eine getrennte Betrachtung des Transports für eigene Rechnung spricht schließlich, dass in den sekundärrechtlichen Regelungen über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft ebenfalls zwischen gewerblichen Transporten für Dritte und Transporten für eigene Rechnung differenziert wird. Letztere werden von allen die Gemeinschaftslizenz betreffenden Regelungen und sonstigen

Genehmigungspflichten befreit, die ansonsten für den Zugang zum innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr erforderlich sind.⁴³

95. Bei zweckentsprechender Auslegung der „De-minimis“-Regel wäre diese nur im Falle von Vergünstigungen für Transportunternehmen, die gewerbliche Beförderungsleistungen für Dritte erbringen, nicht anzuwenden gewesen. Nur diese Unternehmen agieren auf dem Markt für Beförderungsleistungen, der durch eine Vielzahl von Unternehmen gekennzeichnet ist und auf dem schon geringe Beihilfen zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen können.

96. Andere Unternehmen, die Transporte durchführen — allerdings für eigene Rechnung, sind nicht als Akteure auf dem Transportmarkt zu betrachten, sondern den Regeln zu unterwerfen, die für die Branche ihres Tätigkeitsschwerpunktes gelten. Soweit diese Unternehmen keinen anderen Ausnahmesektoren angehören und wenn die übrigen Voraussetzungen der „De-minimis“-Regel vorliegen, stellt die Förderung auf der Basis der Vereinbarung zugunsten dieser Unternehmen keine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG dar.

43 — Vgl. I Punkt 4 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) (ABl. L 70, S. 2005) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. L 95, S. 1).

iii) Zwischenergebnis

b) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung nach Artikel 87 Absatz 1 EG (zweiter Teilaspekt des vierten Klagegrundes)

97. Der Fehler der Kommission bei der Anwendung der „De-minimis“-Regel führt zur vollständigen Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.

98. Eine teilweise Aufhebung der Entscheidung beschränkt auf den Teil der Entscheidung, der sich auf Beihilfen zugunsten von Unternehmen bezieht, die Transporte für eigene Rechnung vornehmen, wäre dem Gerichtshof nicht möglich. Durch eine teilweise Aufhebung der Entscheidung würde der Gerichtshof einer neuen fehlerfreien Marktabgrenzung vorgreifen und so seine Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der Kommission setzen. Es ist Sache der Kommission, die Maßnahme bei fehlerfreier Anwendung der „De-minimis“-Regel insgesamt neu zu beurteilen. Dabei wird zu prüfen sein, ob die Förderung der nicht-professionellen Transporteure den Voraussetzungen der „De-minimis“-Regel entspricht, insbesondere, ob die Einhaltung der Wertgrenze gewährleistet ist und die Kumulation mit anderen Beihilfen ausgeschlossen ist.

99. Im Sinne einer umfassenden Prüfung aller Klagegründe und deren Teilaspekte für den Fall, dass der Gerichtshof die hier vertretene Auffassung nicht teilt, soll die Prüfung hilfsweise fortgesetzt werden.

100. Sollte der Gerichtshof zum Ergebnis kommen, dass die Kommission die „De-minimis“-Regel zu Recht nicht für anwendbar gehalten hat, wäre zu prüfen, ob ihre Feststellung, dass die Vergünstigungen nach der Vereinbarung gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen, frei von offensichtlichen Beurteilungsfehlern ist.

101. Um zu ermitteln, welchen Einfluss die Maßnahmen auf den Wettbewerb haben, ist zunächst der Markt zu bestimmen, den die Zuwendungen berühren.

i) Bestimmung des relevanten Marktes

102. Die Kommission hat in der angefochtenen Entscheidung Beförderungsleistungen für fremde und für eigene Rechnung gleichgestellt, ohne eingehende Feststellungen zur Abgrenzung des relevanten Marktes zu treffen.

103. Für die Marktabgrenzung im Hinblick auf die Anwendung des Artikels 87 Absatz 1 EG gelten die Ausführungen zur Bestimmung des Begriffs des Verkehrssektors im Sinne der „De-minimis“-Mitteilung entsprechend. Beförderungsleistungen, die ein Unternehmen mit eigenen Fahrzeugen für eigene Rechnung erbringt, sind nicht ohne weiteres durch externe Beförderungsleistungen ersetzbar. Deshalb bilden diese beiden Formen der Transportleistungen keinen einheitlichen Markt.

104. Die Kommission hat vor allem nicht dargelegt, weshalb die bisher mit eigenen Fahrzeugen als Nebenleistungen zu einer anderen Haupttätigkeit erbrachten Transporte tatsächlich gegen die Leistung Dritter austauschbar sind. Die Tatsache, dass die entsprechende Gruppe der Begünstigten der Vereinbarung bisher für diese Zwecke eigene Fahrzeuge eingesetzt hat, spricht gerade gegen die Austauschbarkeit.

105. Auch wegen der fehlerhaften Bestimmung des relevanten Marktes wäre die angefochtene Entscheidung also aufzuheben.

ii) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung

106. Betrachtet man allein den Markt für professionelle Beförderungsleistungen für Dritte, sind die Feststellungen der Kommission in der angefochtenen Entscheidung hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht zu beanstanden.

107. Wie die Kommission zutreffend in Randnummer 25 der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, ist der innergemeinschaftliche Transportmarkt einschließlich des Kabotagemarktes inzwischen vollständig liberalisiert, so dass die spanischen Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten stehen.

108. Die Vereinbarung verschafft den in Spanien niedergelassenen KMU des Transportsektors einen Vorteil gegenüber Großunternehmen und Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten, die die Förderung in der Praxis nur theoretisch unter den gleichen Bedingungen in Anspruch nehmen können wie spanische Unternehmen. Anders als diese verfügen nämlich Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten in der Regel nicht über in Spanien zugelassene Nutzfahrzeuge, die stillgelegt und durch neue geförderte Fahrzeuge ersetzt werden können.

109. Die spanische Regierung hat im Rahmen des dritten Klagegrundes zwar geltend gemacht, dass die Vereinbarung Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminiere. Da das aus dem Verkehr gezogene Fahrzeug nicht im Eigentum des Begünstigten stehen müsse, könnten sie eine Vereinbarung mit dem Halter eines in Spanien zugelassenen Fahrzeugs über die Stilllegung dieses Fahrzeugs treffen. Außerdem wäre es auch möglich, ein Nutzfahrzeug nach Spanien zu überführen, dort anzumelden und es anschließend stillzulegen. Diese von der spanischen Regierung aufgezeigten Wege für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, die Fördervoraussetzungen zu erfüllen, sind jedoch mit zusätzlichem Aufwand verbunden, der außer Verhältnis zu der Höhe der gewährten Zuwendung steht. Folglich benachteiligt die Vereinbarung Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zumindest mittelbar.

110. Auch wenn durch den finanziellen Zuschuss eine Anschaffung gefördert wird, ist die Förderung als Betriebsbeihilfe einzuordnen. Da die Förderung zum Erwerb eines Neufahrzeugs als Ersatz für ein mindestens 10 Jahre altes Nutzfahrzeug dient, werden die Begünstigten von Kosten entlastet, die sie normalerweise im Laufe ihres gewöhnlichen Geschäfts ohnehin zu tragen hätten. Mit der Anschaffung geht keine Neuausrichtung oder Erweiterung des Betriebs einher, der einen außergewöhnlichen Finanzbedarf hervorriefe. Betriebsbeihilfen werden nach ständiger Rechtsprechung als wettbewerbsverfälschend angesehen, weil sie die finanzielle Lage und die Hand-

lungsmöglichkeiten der begünstigten Unternehmen im Vergleich zu den nicht begünstigten Unternehmen verbessern.⁴⁴

111. Wird die Position inländischer Unternehmen, die im Wettbewerb zu Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten stehen, durch wettbewerbsverfälschende Förderungen aus staatlichen Mitteln verstärkt, so beeinträchtigt dies auch den innergemeinschaftlichen Handel.⁴⁵

112. Die spanische Regierung ist der Ansicht, die „De-minimis“-Regel sei im Verkehrswesen anwendbar, auch wenn dieser Sektor nicht in den Anwendungsbereich des KMU-Gemeinschaftsrahmens fällt.

113. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass nicht nur die KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1992 und 1996 den Verkehrssektor von ihrem Anwendungsbereich ausnehmen. Vielmehr ist auch die „De-minimis“-Mitteilung, auf die der KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1996 verweist, in diesem Sektor nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht anwendbar.

44 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnrn. 89 und 90) und Urteil des Gerichts vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-439/93 (Siemens/Kommission, Slg. 1995, II-1673, Randnr. 48) bestätigt durch Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P (Siemens/Kommission, Slg. 1997, I-2507, Randnrn. 20 ff.).

45 — Vgl. Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris Holland/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11) und in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 22, Randnr. 33).

114. Die Argumentation der spanischen Regierung scheint indes auf der Annahme zu beruhen, dass die „De-minimis“-Regel ein allgemeiner Grundsatz des Beihilferechts der Gemeinschaft ist, der unabhängig von entsprechenden Mitteilungen der Kommission zur Anwendung kommt.

minimis“-Mitteilung dem Vertrag. Denn in der „De-minimis“-Mitteilung wird die Nichtanwendung des Artikels 87 Absatz 1 EG gerade damit begründet, dass geringfügige Beihilfen keinen spürbaren Einfluss auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben.

115. Diese These hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C-156/98 nicht aufgegriffen, sondern auf seine ständige Rechtsprechung verwiesen, die besagt, dass eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht deswegen ausgeschlossen ist, weil die Beihilfe nur einen verhältnismäßig geringen Umfang hat und nur Unternehmen geringer Größe gewährt wird.⁴⁶ Ferner hat der Gerichtshof festgestellt, dass auch eine relativ geringfügige Beihilfe den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann, wenn in der betroffenen Branche ein lebhafter Wettbewerb herrscht.⁴⁷

117. Angesichts der Besonderheiten des Transportmarktes, der — wie die Kommission unwidersprochen ausgeführt hat — sehr zersplittert und von Überkapazitäten geprägt ist, stellt es jedoch keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler dar, dass die Kommission eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels durch die in der Vereinbarung vorgesehenen Beihilfen angenommen hat. In einem hart umkämpften Markt kann auch eine Beihilfe, die unterhalb der in der „De-minimis“-Mitteilung vorgesehenen Schwelle liegt, dem Begünstigten einen spürbaren Vorteil gegenüber konkurrierenden Transportunternehmen in anderen Mitgliedstaaten verschaffen. Dies gilt aber wie erwähnt nur für professionelle Transportdienstleistungen.

116. Die vorsichtigen Formulierungen des Gerichtshofes (eine Beeinträchtigung ist *nicht ausgeschlossen*; eine geringfügige Beihilfe *kann* den Handel beeinträchtigen) deuten allerdings an, dass nicht jede noch so geringe Beihilfe den innergemeinschaftlichen Handel zwingend beeinträchtigt und damit dem Verbot des Artikels 87 Absatz 1 EG unterfällt. Wäre dies zutreffend, widerspräche die „De-

3) Ergebnis

118. Da aber die Kommission die „De-minimis“-Regel zu Unrecht auf Beihilfen für Unternehmen, die nur Transporte für eigene Rechnung durchführen, nicht angewandt hat, greift der vierte Klagegrund durch. Die fehlerhafte Marktabgrenzung würde auch in dem hilfsweise geprüften Fall, dass die „De-minimis“-Regel unanwendbar war, zur Aufhebung der Entscheidung führen.

46 — Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 22, Randnr. 38 und 39 m. w. N. Siehe auch Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnr. 86).

47 — Urteile des Gerichtshofes vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85 (Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393, Randnr. 24), und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 27).

E — *Zum fünften Klagegrund: Der Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG (Vereinbarkeit von Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige)*

beihilfe, sondern als Investitionsbeihilfe zu qualifizieren sei, hätte sie gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG genehmigt werden können.

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

119. Die spanische Regierung meint, die Kommission habe sich bei der Prüfung einer Ausnahme vom Beihilfeverbot zu Unrecht allein auf den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen gestützt.⁴⁸ Derartige Leitlinien gäben lediglich eine Orientierung, beschränkten aber nicht die Befugnis der Kommission, darüber hinaus Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG unmittelbar anzuwenden.

120. Die Vereinbarung führe zu einer vorzeitigen Erneuerung des Fahrzeugparks und damit zu einer Verringerung der Emissionen sowie einer Steigerung der Verkehrssicherheit, ohne eine Ausweitung der Transportkapazität mit sich zu bringen. Da die Zuwendung zudem nicht als Betriebs-

121. Aus der Rechtsprechung und der Praxis der Kommission ergebe sich, dass selbst Betriebsbeihilfen nicht in jedem Fall unzulässig seien. Die Kommission habe aber nicht geprüft, ob eine genehmigungsfähige Betriebsbeihilfe vorliege. Auch habe sie die Maßnahme nur im Hinblick auf ihre Umweltschutzaspekte gewürdigt, nicht aber in Bezug auf die Steigerung der Verkehrssicherheit.

b) Kommission

122. Die Kommission betont, sie sei an ihre eigenen Leitlinien gebunden. Da die Maßnahme nicht zu einer Übererfüllung der bestehenden Umweltvorschriften führe und sich nicht allein auf einen Zuschuss zu den Umweltschutz bedingten Mehrkosten beschränke, sei keine Ausnahme nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen gegeben. Dies gelte auch analog im Hinblick auf die positiven Auswirkungen für die Verkehrssicherheit.

123. Sie erläutere, dass nur Beihilfen als zulässig angesehen werden könnten, die einen Effekt hätten, der nicht auch bei

⁴⁸ — ABl. 1994 C 72, S. 3.

normalem Marktverhalten eines Unternehmens eingetreten wäre. Die Begünstigten würden aber nur von Kosten entlastet, die sie in jedem Fall bei Austausch des veralteten Fahrzeugs tragen müssten. Da es sich somit um eine Betriebsbeihilfe handle und kein Zusammenhang zwischen der Beihilfe und dem Mehrwert für die Umwelt bestehe, könne die Maßnahme nicht gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG vom Beihilfeverbot freigestellt werden.

schränkt der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliegen.⁴⁹ Die von der Kommission angestellten Erwägungen müssen insbesondere in sich schlüssig sein⁵⁰ und dürfen keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch enthalten⁵¹.

2) Würdigung

124. Nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft. Dabei können die Beihilferegeln bestimmte mit der Politik der Gemeinschaft übereinstimmende Ziele verfolgen, z. B. die Verbesserung des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit.

126. Die Kommission kann sich bei der Ausübung ihres Ermessens — wie bereits dargelegt — durch Leitlinien selbst binden, soweit diese Leitlinien mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.⁵² Sie hat durch den Erlass des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

127. Die Kommission hat die Vereinbarung als Maßnahme nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG eingeordnet. Eine Freistellung unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen hat sie jedoch abgelehnt. Zu prüfen ist, ob ihre Beurteilung der Vereinbarung frei von offensichtlichen Ermessensfehlern ist.

125. Bei der Anwendung dieser Ausnahmebestimmung besitzt die Kommission ein weites Ermessen, dessen Ausübung wirtschaftliche und soziale Wertungen voraussetzt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind und nur be-

49 — Urteil Maribel (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 55) und Urteil in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 47, Randnr. 34).

50 — Vgl. Urteil vom 14. September 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92 (Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 51).

51 — Urteile in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote, 30 Randnr. 46), vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 34) und in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnr. 26).

52 — Siehe oben, Nr. 81.

128. Nicht zu beanstanden ist, dass sich die Kommission bei der Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG an den Gemeinschaftsrahmen gehalten hat und keine darüber hinaus gehende Freistellung erwogen hat. Leitlinien dienen gerade dem Zweck, einheitliche Kriterien für die Ausübung des Ermessens aufzustellen, an die die Kommission gebunden ist. Nur so ist gewährleistet, dass alle Beihilfeempfänger gleich behandelt werden und die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Entscheidungen gewährleistet ist.

129. Die Kommission hat die im Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Kriterien auch zutreffend angewandt, indem sie darauf abgestellt hat, dass die Förderung nicht auf einen Ausgleich der Umweltschutz bedingten Mehrkosten bezogen ist und auch nicht von der Übererfüllung der gesetzlichen Umweltnormen abhängig gemacht wird, wie in Punkt 3.2.3 Buchstaben A und B des Gemeinschaftsrahmens vorgesehen. Dabei ist zu bedenken, dass der Gemeinschaftsrahmen zur Konkretisierung einer Ausnahmebestimmung vom Beihilfeverbot des Artikels 87 Absatz 1 EG zur Anwendung kommt und deswegen eng auszulegen ist.⁵³

130. Die Vereinbarung bietet zwar einen finanziellen Anreiz dafür, dass mindestens

10 Jahre alte Fahrzeuge durch neue ersetzt werden. Auch wenn Fahrzeuge dieses Alters ohnehin in absehbarer Zeit hätten ausgetauscht werden müssen, spricht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass wenigstens ein Teil der Unternehmen gerade die Förderung zum Anlass genommen hat, ein Fahrzeug zu einem früheren Zeitpunkt zu verschrotten. Zudem entspricht es der allgemeinen Erfahrung, dass die Ersatzfahrzeuge angesichts des Entwicklungsfortschritts in der Fahrzeugtechnik bessere Eigenschaften im Hinblick auf Sicherheit, Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoß besitzen als die mindestens 10 Jahre älteren und nunmehr stillgelegten Fahrzeuge. Somit kann man der Maßnahme einen positiven Einfluss auf die Umwelt und die Verkehrssicherheit nicht völlig absprechen.

131. Dass eine Beihilfe entsprechende positive Effekte hat, reicht jedoch allein noch nicht für eine Freistellung aus. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet vielmehr, dass die Zuwendung nicht höher ist, als es für das Erreichen der Umweltschutzziele erforderlich ist. Nur dann ist der Eingriff in den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel gerechtfertigt. Die Höhe der Förderung richtete sich vorliegend aber allein nach dem Kaufpreis und hatte keinen Bezug zu den umweltbedingten Mehrkosten bei der Anschaffung eines neuen Nutzfahrzeugs oder besonderen Kosten wegen der Übererfüllung bestehender Umweltnormen. Deswegen hat die Kommission die Freistellung zu Recht abgelehnt.

⁵³ — Vgl. im Bezug auf Ausnahmen nach Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c EG: Urteil in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 22, Randnr. 49).

132. Es trifft nicht zu, dass die Kommission allein die umweltpolitischen Aspekte, nicht aber die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit berücksichtigt hat. Vielmehr beziehen sich ihre Ausführungen in der angefochtenen Entscheidung ausdrücklich auf beide Bereiche. Allerdings können die Vorgaben des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen insofern nicht herangezogen werden, als die Beihilfen der Verbesserung der Verkehrssicherheit dienen. Es ist jedoch kein Ermessensfehler, insoweit dieselben Kriterien wie die im Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Kriterien zugrunde zu legen, die letztlich Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind.

134. Zwar können unter bestimmten Umständen auch Betriebsbeihilfen zulässig sein, wie sich aus dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen selbst ergibt.⁵⁶ Die nach der Vereinbarung gewährten Beihilfen sind aber offensichtlich nicht mit den Fällen vergleichbar, in denen die Kommission nach dem Gemeinschaftsrahmen Betriebsbeihilfen ausnahmsweise als zulässig ansieht. Die spanische Regierung hat auch sonst keine Umstände dargelegt, die eine Freistellung von Betriebsbeihilfen im vorliegenden Fall rechtfertigen würde. Da die von Spanien angeführten positiven Auswirkungen auf die Umwelt und die Verkehrssicherheit nicht einmal geeignet sind, Investitionsbeihilfen in der vorliegenden Ausgestaltung als zulässig anzusehen, kommt eine Genehmigung von Betriebsbeihilfen wegen ihres besonders nachteiligen Einflusses auf den Wettbewerb erst recht nicht in Betracht.

133. Die Zuwendungen sind entsprechend der bisherigen Rechtsprechung als Betriebsbeihilfen einzuordnen, da ohnehin notwendige Ersatzinvestitionen gefördert wurden⁵⁴, auch wenn die Anschaffungen wegen der Förderung möglicherweise etwas vorgezogen worden sind. Im Hinblick auf Betriebsbeihilfen hat der Gerichtshof festgestellt, dass sie im Allgemeinen nicht nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG freigestellt werden können.⁵⁵ Dementsprechend hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung zu Recht ausgeführt, dass die Beihilfen dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen.

135. Im Gegensatz zu dem Programm, das Gegenstand der Entscheidung 98/693 war, ist es nach der Vereinbarung ausgeschlossen, dass die aus dem Verkehr gezogenen Fahrzeuge durch Fahrzeuge mit einer höheren Kapazität ersetzt werden. Selbst wenn die Beihilfe nicht zur Ausweitung der Gesamtkapazität führte, sondern nur den status quo aufrecht erhielt, kann dies in einem Markt mit Über-

⁵⁴ — Vgl. dazu die in Fußnote 44 zitierte Rechtsprechung.

⁵⁵ — Urteile des Gerichtshofes vom 6. November 1990 in der Rechtssache C-86/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3891, Randnr. 18), vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 50) und insbesondere Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 30, Randnrn. 89 und 90).

⁵⁶ — Es bestehen gewisse Zweifel, ob der Gemeinschaftsrahmen insoweit mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und seiner Auslegung des Gerichtshofes im Hinblick auf Betriebsbeihilfen vereinbar ist. Dieser Frage braucht hier jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, da die Voraussetzungen für die Freistellung als Betriebsbeihilfe ohnehin nicht gegeben sind.

kapazitäten dennoch dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufen, wie die Kommission zutreffend festgestellt hat. Denn dadurch werden die unerwünschten Wettbewerbsbedingungen weiterhin aufrechterhalten.

V — Kosten

136. Da der Kommission somit kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch bei der Ablehnung der Freistellung nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG vorzuwerfen ist, ist der fünfte Klagegrund zurückzuweisen.

137. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Antrag unterlegen ist und das Königreich Spanien einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

VI — Ergebnis

138. Da der vierte Klagegrund durchgreift und eine Abgrenzung der Märkte für professionelle und nicht-professionelle Transporte nicht vom Gerichtshof vorgenommen werden kann, ist die angefochtene Entscheidung insgesamt aufzuheben.

139. Deshalb wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Entscheidung 2001/605/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen, die durch die Kooperationsvereinbarung vom 26. Februar 1997 zwischen dem Ministerium für Industrie und Energie und dem Instituto de Crédito Oficial eingeführt wurden, wird für nichtig erklärt.
2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.