

## Gevoegde zaken T-127/99, T-129/99 en T-148/99

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava e.a.  
tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Staatssteun — Begrip staatssteun — Fiscale maatregelen — Selectief karakter — Rechtvaardiging door aard of opzet van belastingstelsel — Verenigbaarheid van steun met gemeenschappelijke markt”

Arrest van het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) van 6 maart 2002 . . . II-1283

### Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Natuurlijke of rechtspersonen — Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken — Beschikking van Commissie waarin zij vaststelt dat steunmaatregel onverenigbaar is met gemeenschappelijke markt — Beroep ingesteld door overheidsonderneming en door regionale overheid die deze steun heeft verleend — Ontvankelijkheid (Art. 230, vierde alinea, EG)*

2. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Verkoop van goederen door overheidslichaam tegen voordelige voorwaarden — Daaronder begrepen*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
3. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Verkoop van terrein door overheidsonderneming — Gratis gebruik van terrein door koper vóór betaling van verkoopprijs — Daaronder begrepen — Beoordelingscriterium — Normaal gedrag van particuliere onderneming*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
4. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Steun verleend door regionale of plaatselijke lichamen — Daaronder begrepen*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
5. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Selectieve maatregel — Nationale regeling waarbij belastingkrediet wordt ingevoerd — Algemene maatregel die aan administratie beoordelingsvrijheid bij verlening van belastingvoordeel toekent — Daaronder begrepen*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
6. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Selectieve maatregel — Objectieve toepassingscriteria — Geen invloed*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
7. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Specifieke fiscale maatregel — Selectieve maatregel — Rechtvaardiging ontleend aan aard of opzet van belastingstelsel — Daarvan uitgesloten*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
8. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Selectieve maatregel — Maatregel die creëren of behoud van werkgelegenheid tot doel heeft — Geen invloed*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
9. *Steunmaatregelen van de staten — Bestaande en nieuwe steunmaatregelen — Begrip — Maatregel houdende wijziging van bestaande steunmaatregelen of van bij Commissie aangemelde voornemens — Kwalificatie als nieuwe steunmaatregelen*  
[EG-Verdrag, art. 93, lid 3 (thans art. 88, lid 3, EG)]

10. *Steunmaatregelen van de staten — Voorgenomen steunmaatregelen — Aanmelding bij Commissie — Algemene steunregeling — Verplichting*  
[EG-Verdrag, art. 93, lid 3 (thans art. 88, lid 3, EG)]
11. *Steunmaatregelen van de staten — Ongunstige beïnvloeding van handel tussen lidstaten — Aantasting van mededinging — Beoordelingscriteria*  
[EG-Verdrag, art. 92 (thans, na wijziging, art. 87 EG)]
12. *Steunmaatregelen van de staten — Beschikking van Commissie waarin zij vaststelt dat niet-aangemelde steunmaatregel onverenigbaar is met gemeenschappelijke markt — Motiveringsplicht — Omvang*  
[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG), en art. 93, lid 3, en 190 (thans art. 88, lid 3, EG en 253 EG)]
13. *Steunmaatregelen van de staten — Verbod — Afwijkingen — Beoordelingsvrijheid van Commissie — Onderzoek van gronden die individuele ontheffing van overeenkomst kunnen rechtvaardigen — Daarvan uitgesloten*  
[EG-Verdrag, art. 85, lid 3 (thans art. 81, lid 3, EG), en art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]
14. *Steunmaatregelen van de staten — Algemene steunregeling goedgekeurd door Commissie — Individuele steunmaatregel die wordt aangemeld als vallend binnen kader van goedkeuring — Onderzoek door Commissie — Toetsing eerst aan goedkeuringsbeschikking en pas daarna aan artikel 92 van Verdrag (thans artikel 87 EG)*  
[EG-Verdrag, art. 92 (thans, na wijziging, art. 87 EG) en art. 93 (thans art. 88 EG)]
15. *Steunmaatregelen van de staten — Steun verleend met inachtneming van procedure-regels van artikel 93 van Verdrag (thans artikel 88 EG) — Eventueel gewettigd vertrouwen bij steunontvangers — Bescherming — Voorwaarden en grenzen*  
[EG-Verdrag, art. 93 (thans art. 88 EG)]

1. De overheidsonderneming en het regionale lichaam die staatssteun hebben verleend, worden rechtstreeks en individueel geraakt door de beschikking waarbij de onverenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld. Die beschikking heeft immers niet alleen gevolgen voor handelingen die door verzoeksters zijn verricht, maar zij belet deze laatsten bovendien hun eigen bevoegdheden, die hun rechtstreeks

toekomen krachtens nationaal recht, naar eigen goeddunken uit te oefenen.

(cf. punten 50-51)

2. De verkoop van goederen door een overheidslichaam tegen voordelige voorwaarden kan een steunmaatregel van de staat vormen. Om te beoordelen of een onderneming bij de aankoop van een goed van een overheidsonderneming staatssteun heeft ontvangen, moet worden onderzocht of eerstgenoemde onderneming dit goed heeft gekocht tegen een prijs die zij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben kunnen bedingen.

(cf. punten 72-73)

3. In het geval dat een overheidsonderneming een terrein verkoopt aan een particuliere onderneming die het terrein in gebruik heeft, mag de Commissie, wanneer de koopsom daarvan pas na een gebruik van verschillende maanden wordt voldaan, vaststellen dat de koper dat terrein gratis in gebruik heeft gehad.

De Commissie kan echter uit dit gebruik niet automatisch afleiden dat de overheidsonderneming staatssteun aan de koper heeft verleend. Dit zou alleen het geval zijn indien het gedrag van eerstgenoemde onderneming niet beantwoordde aan het normale gedrag van een particuliere onderneming.

In dit verband moet de Commissie onderzoeken of een particuliere marktdeelnemer de betaling van de verkoopprijs op een eerder tijdstip zou kunnen eisen, en, zo dat niet het geval zou zijn, of hij betaling van een vergoeding voor het gebruik van het terrein vóór de betaling van de verkoopprijs zou kunnen verlangen.

Waar een dergelijk onderzoek niet is verricht, toont de Commissie niet rechtens genoegzaam aan dat de koper staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) heeft ontvangen wegens het gratis gebruik van het terrein voordat de verkoopprijs werd betaald.

(cf. punten 97-100, 105-106)

4. Het feit dat een belastingkrediet werd toegekend op basis van een wettelijke regeling die door een decentraal lichaam en niet door een lidstaat is vastgesteld, is irrelevant is voor de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG). Immers deze bepaling doelt met „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd” op alle steunmaatregelen die met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Bijgevolg vallen de maatregelen van

decentrale (gedecentraliseerde, federatieve, regionale of andere) lichamen van de lidstaten — ongeacht hun statuut en benaming — evenals de maatregelen van de federale of centrale overheid binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, indien aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan.

(cf. punt 142)

Voor de uitsluiting van de kwalificatie van algemene maatregel van een nationale regeling waarbij een belastingkrediet voor investeringen wordt ingevoerd, behoeft in dit verband niet te worden nagegaan, of de dienst die het belastingvoordeel toekent, willekeurig heeft gehandeld. Het volstaat dat wordt aangetoond dat die dienst over een beoordelingsvrijheid beschikt, waardoor hij het bedrag of de voorwaarden voor toekenning van het belastingvoordeel naar gelang van de kenmerken van de aan zijn beoordeling onderworpen investeringsprojecten kan aanpassen.

5. Ingevolge artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) moet een maatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. Het specifieke of selectieve karakter van een maatregel is dus een van de kenmerken van het begrip steunmaatregel van de staat.

(cf. punten 144, 149, 154)

Maatregelen met een zuiver algemene strekking vallen niet onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Maatregelen die op het eerste gezicht op alle ondernemingen van toepassing zijn, kunnen evenwel in zekere mate selectief zijn en dus worden aangemerkt als maatregelen die bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. Dat is met name het geval wanneer de administratie die een algemene regel moet toepassen, bij de toepassing van de handeling over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt.

6. Zelfs indien een selectieve nationale maatregel zijn werkingssfeer afbakt op basis van objectieve criteria, neemt dit niet weg dat het om een selectieve maatregel gaat, zodat hij als steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) kan worden gekwalificeerd.

(cf. punt 163)

7. In het kader van de beoordeling van een nationale maatregel als steunmaatregel van de staat kan het selectieve karakter daarvan in bepaalde omstan-

digheden door „de aard of de opzet van het stelsel” worden gerechtvaardigd. Indien dat het geval is, valt de maatregel buiten de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG). Zo zal een specifieke belastingmaatregel die wordt gerechtvaardigd door de interne logica van het belastingstelsel — zoals de progressiviteit van de belasting, die wordt gerechtvaardigd door de herverdelende functie van de belasting — dan ook buiten de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen.

De rechtvaardiging ontleend aan de aard of de opzet van het belastingstelsel, is hoe dan ook een uitzondering op het beginsel van het verbod van steunmaatregelen van de staat, en moet bijgevolg strikt worden opgevat.

(cf. punten 163-164, 250)

8. Indien moet worden aanvaard dat redenen in verband met het scheppen of het behoud van werkgelegenheid specifieke maatregelen aan de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) kunnen onttrekken, zou deze bepaling elk nuttig effect verliezen. Staatssteun wordt immers in de meeste gevallen verleend om

arbeidsplaatsen te creëren of te behouden.

(cf. punt 168)

9. Als bestaande steunmaatregelen zijn aan te merken steunmaatregelen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag of vóór de toetreding van de betrokken lidstaat tot de Europese Gemeenschappen zijn ingevoerd en die regelmatig tot uitvoering zijn gebracht onder de voorwaarden van artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG).

Als nieuwe steunmaatregelen waarvoor de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag geldt, moeten daarentegen worden beschouwd de maatregelen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen, met dien verstande dat de wijzigingen betrekking kunnen hebben op bestaande steunmaatregelen of op bij de Commissie aangemelde voornemens.

- (cf. punt 173)
10. Artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) maakt geen onderscheid tussen individuele steunmaatregelen en algemene steunregelings.

Wanneer een lidstaat dan wel een regionale of lokale overheid van een lidstaat een wettelijke en/of bestuursrechtelijke regeling invoert die een algemene steunregeling bevat, is deze derhalve verplicht de regeling bij de Commissie aan te melden.

wacht, dat zij die omstandigheden aangeeft in de motivering van de beschikking waarbij de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld.

(cf. punten 184-185)

De Commissie behoeft echter in een beschikking inzake niet-aangemelde steunmaatregelen de werkelijke invloed van de nationale maatregelen niet aan te tonen, daar dit ertoe zou leiden dat lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) geformuleerde aanmeldingsplicht, worden bevoordeeld ten opzichte van lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden.

11. Staatssteun die aan een onderneming is verleend om haar in staat te stellen een bepaald product in een lidstaat te gaan produceren, heeft op een concurrentiële markt tot gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun producten uit te voeren naar de markt van die lidstaat, afnemen. Een dergelijke steunmaatregel kan dus het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen.

(cf. punten 201, 225)

(cf. punt 219)

12. Al kan in sommige gevallen reeds uit de omstandigheden waaronder de staatssteun werd verleend, duidelijk blijken dat die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden en de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen, van de Commissie mag toch op zijn minst worden ver-

13. Het onderzoek of een steunmaatregel verenigbaar is met het Verdrag, omvat geen beoordeling van de redenen die eventueel een individuele ontheffing van een overeenkomst, een onderling afgestemde gedraging of een mededingingsverstoring besluit overeenkomstig artikel 85, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 81, lid 3, EG) kunnen rechtvaardigen. Wanneer de Commissie rehtens genoegzaam heeft aangetoond dat de aan een onderneming verleende steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na

wijziging, artikel 87, lid 1, EG) en dat de betrokken steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, zijn deze, uitzonderingen daargelaten, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

(cf. punt 233)

na wijziging, artikel 87 EG) is getoetst. Het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel zouden dan zowel voor de lidstaten als voor de marktdeelnemers in het gedrang komen, aangezien individuele steunmaatregelen die volstrekt in overeenstemming zijn met de beschikking tot goedkeuring van de steunregeling, op elk moment door de Commissie opnieuw ter discussie zouden kunnen worden gesteld.

14. Wanneer de Commissie te maken krijgt met een individuele steunmaatregel, waarvan wordt beweerd dat hij op grond van een eerder goedgekeurde steunregeling is toegekend, kan zij deze niet zonder meer rechtstreeks aan het Verdrag toetsen. Zij moet zich om te beginnen, vóór zij enige procedure inleidt, onderzoeken of de steunmaatregel door de algemene regeling wordt gedekt en aan de in de beschikking tot goedkeuring van deze regeling gestelde voorwaarden voldoet. Zou de Commissie dit niet doen, dan zou zij bij het onderzoek van elke individuele steunmaatregel kunnen terugkomen op haar beschikking tot goedkeuring van de steunregeling, ten aanzien waarvan moet worden aangenomen dat zij reeds aan artikel 92 van het Verdrag (thans,

(cf. punt 228)

15. Voor de erkenning van een gewettigd vertrouwen bij een onderneming die staatssteun ontvangt, is in beginsel vereist, dat de steun met inachtneming van de procedure van artikel 93 van het Verdrag (thans artikel 88 EG) is toegekend. Er wordt namelijk van uitgegaan dat behoedzame ondernemers en regionale autoriteiten normaliter in staat moeten zijn, zich ervan te vergewissen dat deze procedure is gevolgd.

(cf. punt 236)