

## **Gevoegde zaken T-111/01 en T-133/01**

**Saxonia Edelmetalle GmbH en J. Riedemann  
als curator van ZEMAG GmbH**

**tegen**

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**

„Staatssteun — Herstructurering — Misbruik van staatssteun — Terugvordering van steun — Artikel 88, lid 2, EG — Verordening (EG) nr. 659/1999”

Arrest van het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) van 11 mei 2005 . . . . II - 1585

### **Samenvatting van het arrest**

- 1. Steunmaatregelen van de staten — Administratieve procedure — Verplichting van Commissie om belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen in te dienen — Vorm en inhoud van aanmaning*

*(Art. 88, lid 2, EG; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 6, lid 1, en 16)*

2. *Steunmaatregelen van de staten — Administratieve procedure — Verplichting van Commissie om, wanneer lidstaat zich niet voegt naar haar bevel tot verstrekken van informatie, belanghebbenden te horen — Geen*  
(Verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 13, lid 1, 14 en 16)
3. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen — Middelen die kunnen worden aangevoerd tegen beschikking van Commissie inzake staatssteun — Middelen die niet zijn aangevoerd in administratieve procedure — Onderscheid tussen middelen rechtens, die ontvankelijk zijn, en feitelijke middelen, die niet-ontvankelijk zijn*  
(Art. 88, lid 2, EG en 230 EG)
4. *Steunmaatregelen van de staten — Door Commissie goedgekeurde steun — Misbruik door begunstigde — Bewijslast rustend op Commissie — Weigering van betrokken lidstaat, zich te voegen naar bevel tot verstrekken van informatie — Gevolgen*  
(Art. 88, lid 2, EG; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 1, sub g, 13 en 16)
5. *Steunmaatregelen van de staten — Door Commissie goedgekeurde steun — Misbruik door begunstigde — Beoordelingsvrijheid van Commissie — Rechterlijke toetsing — Grenzen*
6. *Steunmaatregelen van de staten — Terugvordering van onwettige steun — Verplichting voortvloeiend uit onwettigheid — Doel — Herstel van vroegere toestand — Overeenkomstige toepassing in geval van misbruik van steun*  
(Art. 88, lid 2, EG; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 1, sub g, 14 en 16)
7. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Weigering om in beschikking waarbij terugbetaling van onwettige steun wordt gelast, rekening te houden met gegevens die betrokken lidstaat heeft verstrekt na aanmaning*  
(Art. 253 EG; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 10, lid 3, en 13, lid 1)

1. De procedure van toezicht op staatssteun is, gelet op de algemene opzet ervan, een procedure die wordt ingeleid jegens de lidstaat die, gezien zijn communautaire verplichtingen, verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun, en niet jegens de begunstigde(n) van de steun.

Het begrip „belanghebbenden” in de zin van artikel 88, lid 2, EG verwijst naar een onbepaalde groep van adressaten. Uit deze overweging volgt dat artikel 88, lid 2, EG geen individuele aanmaning van particulieren vereist. Het heeft slechts tot doel de Commissie te verplichten, ervoor te zorgen dat alle

potentiële belanghebbenden op de hoogte worden gebracht en in de gelegenheid worden gesteld, hun argumenten te doen gelden. Zo gezien lijkt een mededeling in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen een doeltreffend middel om alle belanghebbenden op de hoogte te brengen van het feit dat een procedure is ingeleid. Bijgevolg wordt de belanghebbenden vooral de rol van informatiebron voor de Commissie in het kader van de administratieve procedure van artikel 88, lid 2, EG toegekend.

Aangezien de Commissie met een mededeling in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen de begunstigen van de aanvankelijk bij een voorafgaande beschikking goedgekeurde steun heeft uitgenodigd om hun opmerkingen te maken over de eventuele schending van de betrokken beschikking op grond van het met genoemde beschikking strijdige gebruik van die steun, en aangezien die begunstigen van deze mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt, heeft de Commissie hun rechten niet geschonden.

(cf. punten 47-48, 50-51, 53)

Uiteraard volstaat het loutere feit, op de hoogte te worden gebracht van de inleiding van een formele procedure, niet om nuttige opmerkingen te kunnen maken. Dienaangaande volgt uit artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG], dat krachtens artikel 16 van die verordening eveneens van toepassing is op steun waarvan misbruik is gemaakt, dat de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, ook al is de erin vervatte beoordeling noodzakelijkerwijs voorlopig, voldoende nauwkeurig moet zijn om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen, doeltreffend deel te nemen aan de formele onderzoeksprocedure, waarin zij hun argumenten zullen kunnen doen gelden. Daartoe volstaat het dat de belanghebbenden de redenering van de Commissie kunnen kennen.

2. Uit artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] blijkt dat, wanneer de lidstaat nalaat gevolg te geven aan het bevel van de Commissie tot het verstrekken van bepaalde informatie, de Commissie de formele onderzoeksprocedure mag afsluiten en de beschikking houdende vaststelling van de verenigbaarheid of de onverenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt op basis van de beschikbare informatie mag geven. Deze beschikking kan onder de in artikel 14 van verordening nr. 659/1999 gestelde voorwaarden gelasten, dat de reeds betaalde steun van de begunstigde wordt teruggevorderd. Krachtens artikel 16 van verordening nr. 659/1999 zijn de bepalingen van de artikelen 13 en 14 van overeen-

komstige toepassing in geval van misbruik van steun. Uit deze bepalingen volgt dat de Commissie niet verplicht is om de belanghebbenden te horen in het geval dat een lidstaat zich niet naar het bevel van de Commissie tot het verstrekken van informatie voegt.

Deze oplossing kan, behoudens in bepaalde volkomen uitzonderlijke gevallen, worden uitgebreid tot het geval waarin een onderneming niet heeft deelgenomen aan de onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG.

(cf. punten 67-69)

(cf. punt 58)

3. In het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG moet de rechtmatigheid van een gemeenschapshandeling worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand op de datum waarop de handeling is vastgesteld. Inzonderheid de door de Commissie verrichte beoordelingen mogen enkel worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij die beoordelingen heeft verricht.

Hieruit volgt dat een verzoeker die heeft deelgenomen aan de onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, geen feitelijke argumenten mag inroepen die de Commissie niet bekend waren en die hij tijdens de onderzoeksprocedure niet aan de Commissie heeft meegedeeld. Daarentegen belet niets hem, tegen de eindbeschikking een rechtsmiddel aan te voeren dat niet tijdens de administratieve procedure is voorgedragen.

4. Blijkens de bewoordingen van artikel 88, lid 2, EG juncto artikel 1, sub g, en artikel 16 van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] staat het in beginsel aan de Commissie, aan te tonen dat de begunstigde misbruik heeft gemaakt van alle of een deel van de steun die zij tevoren bij een vroegere beschikking heeft goedgekeurd. Indien dit niet wordt aangetoond, moet die steun namelijk gedekt worden geacht door haar eerdere goedkeuringsbeschikking.

Niettemin staat de verwijzing naar artikel 13 in artikel 16 van verordening nr. 659/1999 de Commissie toe om, ingeval een lidstaat zich niet voegt naar een bevel tot het verstrekken van informatie, op grond van de beschikbare informatie een beschikking houdende afsluiting van de formele onderzoeksprocedure te geven. Wanneer een lidstaat nalaat, voldoende duidelijke en nauwkeurige informatie te verstrekken over het gebruik van steun waarvoor de Commissie op grond van de haar ter

beschikking staande informatie twijfels uit over de naleving van haar voorafgaande goedkeuringsbeschikking, mag de Commissie dus vaststellen dat misbruik is gemaakt van de betrokken steun.

(cf. punten 86, 93)

5. Wanneer het door de Commissie te voeren onderzoek impliceert dat zij ingewikkelde economische feiten en omstandigheden in aanmerking moet nemen en beoordelen, moet de toetsing door het Gerecht, daar de gemeenschapsrechter zijn beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de Commissie, beperkt blijven tot het onderzoek van de naleving van de procedure- en motiveringsregels, van de materiële juistheid van de feiten en van het ontbreken van kennelijke beoordelingsfouten en misbruik van bevoegdheid. Dit is het geval wanneer het onderzoek van de Commissie betrekking heeft op de vraag of de begunstigde misbruik heeft gemaakt van alle of een deel van de steun die zij tevoren heeft goedgekeurd.

(cf. punten 90-91)

6. Volgens het gemeenschapsrecht kan de Commissie, wanneer zij vaststelt dat

steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, de lidstaat die deze steun heeft uitgekeerd, gelasten deze van de begunstigten terug te vorderen. De intrekking van onrechtmatige steun door terugvordering ervan is het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onrechtmatig is en beoogt het herstel in de vroegere toestand. Dit doel is bereikt zodra de betrokken steun, eventueel vermeerderd met verdragingsrente, door de begunstigde of, met andere woorden, door de ondernemingen die deze feitelijk hebben genoten, is terugbetaald. Door deze terugbetaling verliest de begunstigde immers het voordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld. Bijgevolg is het hoofddoel van de terugbetaling van onrechtmatig betaalde staatssteun, de versterking van de mededinging op te heffen welke voortkomt uit het concurrentievoordeel ten gevolge van de onrechtmatige steun.

In beginsel is dit ook het geval voor de terugbetaling van door een lidstaat uitgekeerde steun waarvan volgens een beschikking van de Commissie misbruik is gemaakt in de zin van artikel 88, lid 2, EG en artikel 1, sub g, van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG]. Dienaangaande volstaat het vast te stellen dat artikel 16 van verordening nr. 659/1999 inzonderheid bepaalt dat artikel 14 van deze verordening, volgens hetwelk onrechtmatig verklaarde steun van de begunstigde moet worden teruggevorderd, van overeen-

komstige toepassing is in het geval van misbruik van steun. Bijgevolg moet steun waarvan misbruik is gemaakt in beginsel, om de verstoring van de mededinging die voortkomt uit het uit deze steun voortvloeiende concurrentievoordeel op te heffen, worden teruggevorderd van de onderneming die deze feitelijk heeft genoten, welke een andere onderneming kan zijn dan die welke als begunstigde wordt aangewezen in de beschikking waarbij de steun is goedgekeurd.

(cf. punten 111-115, 125)

7. Om aan de eisen van artikel 253 EG te voldoen, moet de motivering van een beschikking aangepast zijn aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Hoewel het niet noodzakelijk is dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, moet niettemin bij de beoordeling van de motivering van een handeling niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op haar context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.

Dienaangaande kan de Commissie weliswaar ingevolge artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG], in het kader van een door haar krachtens artikel 10, lid 3, van deze verordening vastgesteld bevel, een beschikking houdende afsluiting van de onderzoeksprocedure op basis van de beschikbare informatie geven, „[i]ndien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie”, maar zij is niet van de verplichting ontslagen, rechtens afdoende uiteen te zetten waarom zij van mening is dat gegevens die een lidstaat in antwoord op een bevel heeft verstrekt, niet in aanmerking kunnen worden genomen in de eindbeschikking die zij voornemens is te geven. Een dergelijke situatie kan immers niet worden gelijkgesteld met de situatie waarin een lidstaat nalaat, de Commissie alle informatie te verstrekken in antwoord op een bevel krachtens artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999, in welk geval de motivering kan worden beperkt tot de vermelding, dat de lidstaat heeft verzuimd om aan dit bevel gevolg te geven.

(cf. punten 138, 145)