

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 april 2008^{*}

In zaak C-408/04 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 16 september 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en M. Niejahr als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partijen bij de procedure:

Salzgitter AG, vertegenwoordigd door J. Sedemund en T. Lübbig, Rechtsanwälte,

verzoekster in eerste aanleg,

^{*} Procestaal: Duits.

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Lumma, W.-D. Plessing en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,

interveniente in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano en L. Bay Larsen, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, P. Lindh en J.-C. Bonichot (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 september 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 2004, Salzgitter/Commissie (T-308/00, Jurispr. blz. II-1933; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht gedeeltelijk heeft nietig verklaard haar beschikking 2000/797/EGKS van 28 juni 2000 betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (PB L 323, blz. 5; hierna: „litigieuze beschikking”). Met een incidentele hogere voorziening verzoekt Salzgitter AG (hierna: „Salzgitter”) om gedeeltelijke vernietiging van het bestreden arrest.

Toepasselijke bepalingen en feiten

- 2 In de punten 1 tot en met 5 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de toepasselijke bepalingen als volgt uiteengezet:

„1 Artikel 4 KS bepaalt:

„Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag:

[...]

- c) door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook.'

2 In artikel 67 KS heet het:

,1. Iedere maatregel van een deelnemende staat, welke een merkbare terugslag teweeg zou kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- en staalindustrie, moet door de belanghebbende regering ter kennis van de Commissie worden gebracht.

2. Indien een dergelijke maatregel van zodanige aard is, dat hij een ernstige verstoring van het evenwicht kan veroorzaken door een belangrijke vergroting van de verschillen tussen de productiekosten, anders dan door een wijziging in het rendement der productiefactoren, kan de Commissie na raadpleging van het Raadgevend Comité en de Raad de volgende maatregelen nemen:

- indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan de ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van de bedoelde staat zijn onderworpen, kan de Commissie de staat machtigen deze ondernemingen steun te verlenen, waarvan grootte, voorwaarden en duur in overeenstemming met haar worden vastgesteld. [...]
- indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van andere deelnemende staten zijn onderworpen, doet de Commissie een aanbeveling aan die staat, teneinde hierin te voorzien door maatregelen, welke deze staat het meest verenigbaar acht met zijn eigen economisch evenwicht.

[...]'

3 Artikel 95, eerste en tweede alinea, KS luidt als volgt:

„In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking of aanbeveling van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelyken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4, kan zij een dergelijke beschikking geven of aanbeveling doen met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité.

Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan volgens het hierboven gestelde, bepaalt de eventueel op te leggen straffen.’

- 4 Om de vereiste herstructurering van de ijzer- en staalsector vorm te geven, heeft de Commissie op basis van de bepalingen van artikel 95 KS vanaf het begin van de jaren tachtig een communautaire regeling ingevoerd, op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen staatssteun aan de ijzer- en staalnijverheid was toegestaan. Deze regeling werd meermaals aangepast om het hoofd te bieden aan de conjuncturele moeilijkheden van de ijzer- en staalindustrie. De beschikkingen die hiervoor achtereenvolgens werden vastgesteld, worden doorgaans „staalsteuncodes” genoemd.
- 5 Op 18 december 1996 heeft de Commissie beschikking nr. 2496/96/EGKS houdende communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie

(PB L 338, blz. 42) vastgesteld. Dit is de zesde staalsteuncode [(hierna: ‚zesde staalsteuncode’)], die van 1 januari 1997 tot 22 juli 2002 van toepassing was.”

- 3 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 6 tot en met 11 van het bestreden arrest de voorgeschiedenis van het geding als volgt beschreven:

„6 Salzgitter [...] is een ijzer- en staalgroep, waarvan Preussag Stahl AG en andere ondernemingen in dezelfde sector deel uitmaken.

7 In Duitsland is op 5 augustus 1971 het Zonenrandförderungsgesetz (Duitse wet ter ondersteuning van de ontwikkeling van de zone langs de grens met de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek; hierna: ‚ZRFG’) vastgesteld. De Commissie heeft het ZRFG evenals de latere wijzigingen ervan [bij beschikking (hierna: ‚beschikking van 1971’)] goedgekeurd na de erin opgenomen maatregelen te hebben getoetst aan artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en artikel 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG). De Commissie heeft de laatste wijzigingen van het ZRFG goedgekeurd als met het EG-Verdrag verenigbare staatssteun (PB 1993, C 3, blz. 3). Sinds 1995 is het ZRFG niet langer van kracht.

8 Van meet af aan voorzag § 3 ZRFG in fiscale stimulansen in de vorm van bijzondere afschrijvingen (Sonderabschreibungen) en belastingvrije reserves (steuerfreie Rücklagen) voor investeringen in de vestigingen van een onderneming in het gebied grenzend aan de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjecho-Slowaakse Republiek [...] Op grond van de bijzondere afschrijvingen konden tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na deze investeringen door de betrokken onderneming voor de subsidiabele investeringen hogere

afschrijvingen worden geboekt dan het gemene recht toestond. Hierdoor daalde de belastinggrondslag voor de onderneming, genoot zij een kasvoordeel en beschikte zij bijgevolg over meer liquide middelen tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na de investeringen. De belastingvrije reserves leverden de onderneming een gelijkaardig voordeel op. De bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves konden evenwel niet worden gecumuleerd.

- 9 Nadat de Commissie in de jaarrekeningen van Preussag Stahl AG, een van de vennootschappen van [...] Salzgitter [...], had vastgesteld dat aan deze vennootschap tussen 1986 en 1995 verscheidene subsidies waren toegekend op basis van § 3 ZRFG, heeft zij bij schrijven van 3 maart 1999 de Bondsrepubliek Duitsland in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 6, lid 5, van de zesde staalsteuncode ten aanzien van de steunmaatregelen, die Duitsland aan Preussag Stahl AG en de andere dochterondernemingen in de ijzer- en staalnijverheid van [...] Salzgitter [...] had toegekend. De Commissie heeft in dat besluit, dat op 24 april 1999 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB C 113, blz. 9), werd bekendgemaakt, belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de betrokken steunmaatregelen.
- 10 In het kader van de administratieve procedure heeft de Commissie bij brief van 10 mei 1999 opmerkingen ontvangen van de Duitse autoriteiten alsook van UK Steel Association, de enige interveniërende derde belanghebbende. De Commissie heeft laatstbedoelde opmerkingen aan de Bondsrepubliek Duitsland doen toekomen.
- 11 Op 28 juni 2000 gaf de Commissie [de litigieuze beschikking], waarbij zij de in § 3 ZRFG vastgestelde bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves ten gunste van [Salzgitter] ten bedrage van 484 miljoen respectievelijk 367 miljoen DEM als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun heeft aangemerkt. In de artikelen 2 en 3 van de [litigieuze] beschikking heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast, deze steun van de ontvanger ervan terug te vorderen, en verzocht, haar de specifieke voorwaarden voor de terugvordering mede te delen.”

Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest

- 4 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 september 2000, heeft Salzgitter beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld.
- 5 Bij beschikking van 29 maart 2001 is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie aan de zijde van Salzgitter.
- 6 In het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie terecht artikel 4, sub c, KS en niet artikel 67 KS had toegepast op de aan Salzgitter toegekende steun.
- 7 Om tot deze conclusie te komen heeft het Gerecht in de punten 111 tot en met 115 van het bestreden arrest onder meer verklaard dat de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS twee verschillende gebieden betreffen, dat artikel 67 KS niet tot het domein van de staatssteun behoort en dat de onzekerheid die het gevolg was van de succesieve aanpassing, door middel van de achtereenvolgende vaststelling van de eerste drie staalsteuncodes, van de regeling voor steunmaatregelen die niet specifiek de kolen- en staalsector betreffen, geen reden was om zijn uitlegging te wijzigen.
- 8 Het Gerecht heeft voorts de argumenten van Salzgitter inzake de onjuiste uitlegging door de Commissie van het begrip staatssteun en van artikel 95 KS ongegrond verklaard en de argumenten inzake het gebrek aan motivering van de litigieuze beschikking verworpen.

- 9 Het Gerecht was echter van oordeel dat de Commissie geen terugbetaling van de door Salzgitter tussen 1986 en 1995 ontvangen steun kon eisen zonder het rechtszekerheidsbeginsel te schenden, en heeft de artikelen 2 en 3 van de litigieuze beschikking, betreffende de verplichting voor de Bondsrepubliek Duitsland om de in deze beschikking bedoelde steun terug te vorderen, nietig verklaard.
- 10 Voor de vaststelling dat het rechtszekerheidsbeginsel was geschonden, heeft het Gerecht in punt 174 van het bestreden arrest verklaard dat de situatie die resulteerde uit de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode, een onduidelijke rechts-situatie had gecreëerd met betrekking tot de draagwijdte van de beschikking van 1971 en van de na de vaststelling van die derde code op grond van artikel 6 daarvan bestaande verplichting tot aanmelding van de aan Salzgitter toegekende steun.
- 11 Het Gerecht heeft vervolgens in punt 179 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie kennis had van de door Salzgitter op grond van het ZRFG ontvangen steun, omdat Salzgitter haar activiteitenverslag en haar jaarrekeningen voor de jaren 1987/1988 had overgelegd.
- 12 Het Gerecht heeft daaruit in punt 180 van het bestreden arrest afgeleid dat de onzekerheid en onduidelijkheid, tezamen met het feit dat de Commissie lange tijd niet had gereageerd, ofschoon zij wist van de door Salzgitter ontvangen steun, in strijd met de verplichting van deze instelling om bekwame spoed te betrachten had geleid tot een onduidelijke situatie die de Commissie had moeten ophelderen voordat zij enige maatregel kon nemen om de terugbetaling van de reeds ontvangen steun te gelasten. Het Gerecht heeft derhalve in punt 182 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie geen terugbetaling van de tussen 1986 en 1995 door Salzgitter ontvangen steun kon eisen zonder het beginsel van rechtszekerheid te schenden.
- 13 Onder deze omstandigheden heeft het Gerecht het niet nuttig geacht om zich uit te spreken over de berekening van het bedrag van de steun waarop de litigieuze beschikking betrekking heeft.

Conclusies van partijen

- ¹⁴ Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof het bestreden arrest te vernietigen, de zaak naar het Gerecht te verwijzen en Salzgitter in de kosten te veroordelen.
- ¹⁵ Salzgitter concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en, bij incidentele hogere voorziening, tot vernietiging van het bestreden arrest voor zover daarbij haar beroep gedeeltelijk is verworpen en tot nietigverklaring van artikel 1 van de litigieuze beschikking, waarin de bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves ten gunste van Salzgitter op grond van het ZRFG als „staatssteun” worden aangemerkt. Zij concludeert tevens tot verwijzing van de Commissie in de kosten van beide instanties.
- ¹⁶ De Bondsrepubliek Duitsland concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening van de Commissie, tot vernietiging van het bestreden arrest voor zover daarbij het beroep van Salzgitter gedeeltelijk is verworpen, en tot nietigverklaring van artikel 1 van de litigieuze beschikking.

Incidentele hogere voorziening

- ¹⁷ Indien het Hof de incidentele hogere voorziening van Salzgitter toewijst, hoeft het zich niet uit te spreken over de principale hogere voorziening, die dan zonder voorwerp zal zijn. De incidentele hogere voorziening dient derhalve eerst te worden onderzocht.

Eerste middel

- 18 Met haar eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, stelt Salzgitter dat de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS zijn geschonden.

Eerste onderdeel van het eerste middel

— Argumenten van partijen

- 19 Met het eerste onderdeel van het eerste middel stelt Salzgitter dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie terecht artikel 4, sub c, KS en niet artikel 67 KS heeft toegepast op de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen (arresten van 10 mei 1960, *Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit*, 27/58–29/58, Jurispr. blz. 515, op blz. 538; 23 februari 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit*, 30/59, Jurispr. blz. 3, op blz. 49, en 20 september 2001, *Banks, C-390/98*, Jurispr. blz. I-6117, punt 88).
- 20 Volgens Salzgitter volgt uit het arrest van 10 december 1969, *Commissie/Frankrijk* (6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 523), niet dat steunmaatregelen die niet specifiek de kolen- en staalsector betreffen, reeds op grond van artikel 4, sub c, KS verboden waren voordat de eerste staalsteuncode werd vastgesteld.
- 21 De Duitse regering formuleert soortgelijke argumenten als die van Salzgitter.

- 22 Zij stelt tevens dat het EGKS-Verdrag slechts een gedeeltelijke, tot de kolen- en staal-sector beperkte integratie heeft teweeggebracht.
- 23 Gelet op de ruime uitlegging van het begrip „staatssteun” in artikel 87 EG, die ook geldt voor het begrip „hulp” in artikel 4, sub c, KS (arrest van 1 december 1998, Ecotrade, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907), zou volgens haar de toepassing van artikel 4, sub c, KS op de in de litigieuze beschikking bedoelde soort steunmaatregelen elk nuttig effect ontnemen aan artikel 67 KS.
- 24 De niet-toepassing van artikel 4, sub c, KS op steun die niet uitsluitend aan ijzer- en staalbedrijven wordt verleend, zou het toezicht van de Commissie op staatssteun niet verzwakken, aangezien daarop de artikelen 87 EG, 88 EG en 67 KS van toepassing zijn. Een verbod van deze steunmaatregelen zou de werkingssfeer van de in artikel 87, lid 3, sub a tot en met e, EG vastgelegde uitzonderingen op ontoelaatbare wijze beperken.
- 25 De Duitse regering stelt tevens dat de woorden „in welke vorm ook” in artikel 4, sub c, KS uitsluitend tot doel hebben, het begrip staatssteun zelf te onderscheiden van de voorwaarden voor toekenning van steun, en dat op grond daarvan de toepassing van deze bepaling niet kan worden uitgebreid tot de in de litigieuze beschikking bedoelde soort steun.
- 26 Zij is van mening dat in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Frankrijk is vastgelegd dat artikel 67 KS moet worden toegepast op steunmaatregelen die niet specifiek de kolen- en staalsector betreffen, en dat dit is bevestigd in het arrest van 6 juli 1971, Nederland/Commissie (59/70, Jurispr. blz. 639), en het reeds aangehaalde arrest Banks.

- 27 Volgens haar heeft de Bondsrepubliek Duitsland voldaan aan haar aanmeldingsverplichting door het ZRFG bij de Commissie aan te melden op basis van de artikelen 87 EG en 88 EG, en zij benadrukt dat deze lidstaat niet verplicht was tot kennisgeving op basis van artikel 67, lid 1, KS, omdat het ZRFG geen merkbare terugslag teweeg zou kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- of staalindustrie in de zin van laatstgenoemde bepaling.
- 28 De Commissie stelt dat in de door Salzgitter aangehaalde rechtspraak in werkelijkheid is uitgemaakt dat artikel 67 KS niet van toepassing is op staatssteun, maar alleen op algemene maatregelen die de lidstaten in het kader van hun economisch en sociaal beleid kunnen treffen of op sectorale maatregelen die niet specifiek de kolenmijn- of staalindustrieën betreffen. Volgens haar is artikel 4, sub c, KS daarentegen wel van toepassing op steunmaatregelen, zelfs wanneer deze algemeen van aard zijn (zie met name arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald).
- 29 De Commissie is van mening dat de Duitse regering de rechtspraak onjuist uitlegt, omdat zij geen onderscheid maakt tussen algemene maatregelen en algemeen toepasselijke steunregelingen en het Hof in de aangehaalde arresten nooit heeft verwezen naar algemene steunregelingen.
- 30 Zij benadrukt dat, zelfs indien artikel 67 KS in het onderhavige geval van toepassing mocht zijn, zij in ieder geval niet door de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 67, lid 1, KS in kennis is gesteld van haar voornemen om het ZRFG toe te passen op ondernemingen in de staalsector, en dat deze lidstaat zich op basis van die bepaling niet kon beroepen op een al was het maar impliciete goedkeuring van de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen.

— Beoordeling door het Hof

- 31 Allereerst moet worden opgemerkt dat artikel 4, sub c, KS weliswaar staatssteun aan ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie verbiedt, zonder onderscheid te maken tussen een individuele steunmaatregel en krachtens een steunregeling toegekende steun, maar dat artikel 67 KS alleen uitdrukkelijk verwijst naar staatssteun als vrijwaringsmaatregelen die door de Commissie op grond van lid 2, eerste streepje, van dit artikel kunnen worden goedgekeurd ten gunste van ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, wanneer deze concurrentienadelen ondervinden van algemene economische maatregelen.
- 32 Volgens vaste rechtspraak betreffen de artikelen 4 KS en 67 KS twee verschillende gebieden, aangezien het eerste artikel bepaalde maatregelen van de lidstaten op het gebied waarop het EGKS-Verdrag de Gemeenschap bevoegd verklaart, afschaft en verbiedt, terwijl het tweede strekt tot bescherming tegen verstoringen van de mededinging die de uitoefening van de aan de lidstaten verbleven bevoegdheden met zich zal brengen (zie arrest Banks, reeds aangehaald, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof leidt daaruit af dat artikel 67 KS van toepassing is op de algemene maatregelen die de lidstaten in het kader van hun economisch en sociaal beleid kunnen nemen en op de maatregelen van de lidstaten die andere sectoren dan de kolenmijn- en staalindustrie betreffen, maar een merkbare terugslag teweeg kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen binnen die industrietak (arrest Banks, reeds aangehaald, punt 88).
- 33 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de in artikel 67 KS bedoelde maatregelen niet die kunnen zijn welke in artikel 4 KS, in welke vorm ook, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, afgeschaft en verboden worden verklaard (arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, blz. 45). Het Hof heeft met name benadrukt dat immers niet valt aan te nemen dat de opstellers van het EGKS-Verdrag in artikel 4, sub c, KS de door

de lidstaten in welke vorm ook verleende subsidies of hulp afgeschaft en verboden hebben verklaard en vervolgens in artikel 67 KS zouden bepalen dat deze steunmaatregelen zelfs zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie toelaatbaar kunnen zijn, zij het dan onder voorbehoud van door de Commissie aan te bevelen maatregelen om de gevolgen daarvan te verzachten of te herstellen (arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, blz. 43 en 44).

34 Het Hof heeft tevens verklaard dat in artikel 67, lid 2, eerste streepje, KS, op grond waarvan in afwijking van artikel 4 KS bij wijze van vrijwaringsmaatregelen staatssteun aan de in artikel 80 KS bedoelde ondernemingen mag worden verleend, geen onderscheid wordt gemaakt tussen steunmaatregelen die specifiek de kolen- en staalsector betreffen en die welke in die sector als gevolg van een algemene maatregel worden toegepast (arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 43). Het Hof heeft aldus geoordeeld dat een preferentieel herdiscontotarief voor de uitvoer een steunmaatregel vormt die in het betrokken geval ingevolge artikel 67, lid 2, KS door de Commissie moest worden goedgekeurd voor zover hij de onder het EGKS-Verdrag vallende sector betrof (zie arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 44).

35 Ten slotte veroorzaakt staatssteun die wordt toegekend aan een onderneming die onder het EGKS-Verdrag valt, dezelfde mededingingsbeperkende gevolgen, of het nu gaat om een individuele steunmaatregel of om steun die is verleend krachtens een steunregeling die niet specifiek de staal- en kolensector betreft.

36 Gelet op het voorgaande, moet derhalve worden geconstateerd dat artikel 4, sub c, KS van toepassing is op staatssteun die aan ondernemingen in de kolenmijn- of staal-industrie wordt toegekend krachtens een steunregeling die niet specifiek de staal- en kolensector betreft.

37 Anders dan de Duitse regering stelt, doet deze uitlegging geen afbreuk aan het nuttig effect van artikel 67 KS. Algemene beleidsmaatregelen kunnen immers een merkbare terugslag teweegbrengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- en staal-industrie in de zin van artikel 67, lid 1, KS, zonder evenwel staatssteun te vormen.

38 In het onderhavige geval staat vast dat Salzgitter een onderneming is die onder het EGKS-Verdrag valt, en dat de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen geen vrijwaringsmaatregelen zijn waarop artikel 67, lid 2, eerste streepje, KS van toepassing is.

39 Hieruit volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie terecht had geconcludeerd dat artikel 4, sub c, KS en niet artikel 67 KS van toepassing was op de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen.

40 Derhalve kan het eerste onderdeel van het eerste middel niet slagen en moet het worden verworpen.

Tweede onderdeel van het eerste middel

— Argumenten van partijen

41 Met het tweede onderdeel van het eerste middel stelt Salzgitter dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie

terecht artikel 4, sub c, KS en niet artikel 67 KS heeft toegepast op de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen, omdat de Commissie niet bevoegd was om in het kader van een staalsteuncode de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS uit te breiden.

⁴² Volgens Salzgitter biedt artikel 95, eerste en tweede alinea, KS geen toereikende rechtsgrondslag voor een dergelijke wijziging van het EGKS-Verdrag en had de procedure van artikel 96 KS, oude versie, moeten worden gevolgd of ten minste de procedure van de „kleine verdragswijziging”, waarin artikel 95, derde en vierde alinea, KS voorziet (advies 1/59 van 17 december 1959, Jurispr. blz. 533).

⁴³ De Commissie stelt dat zij het EGKS-Verdrag geenszins heeft herzien, aangezien artikel 4, sub c, KS ongewijzigd is gebleven sinds 23 juli 1952.

— Beoordeling door het Hof

⁴⁴ Gelet op het antwoord op het eerste onderdeel van het eerste middel, moet het tweede onderdeel daarvan ongegrond worden geacht op dezelfde gronden als die welke in het kader van dat eerste onderdeel zijn uiteengezet, en moet het derhalve worden verworpen.

Derde onderdeel van het eerste middel

— Argumenten van partijen

⁴⁵ Met het derde onderdeel van het eerste middel stelt Salzgitter dat het Gerecht in de punten 112 en volgende van het bestreden arrest de beschikkingspraktijk van de Commissie onjuist heeft weergegeven. Volgens Salzgitter huldigde de Commissie al vanaf de inwerkingtreding van het EGKS-Verdrag en niet pas aan het begin van de jaren zeventig de opvatting dat artikel 4, sub c, KS alleen van toepassing was op steunmaatregelen die specifiek de kolen- en staalsector betroffen (zie in die zin het in 1963 door de Hoge Autoriteit van de EGKS gepubliceerde rapport met de titel „Le Traité CECA de 1952 à 1962”). Salzgitter stelt tevens dat de praktijk van de Commissie met betrekking tot de uitlegging van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS verschilt naargelang de steun is toegekend aan ondernemingen in de kolenmijnsector dan wel aan ijzer- en staalondernemingen.

⁴⁶ De Commissie meent dat het feit dat zij vóór de vaststelling van de derde staalsteun-code een ander standpunt heeft verdedigd, niet van belang is voor de door Salzgitter ontvangen steun, omdat dat standpunt vóór 1 januari 1986, de datum van inwerkingtreding van die derde code, nergens is verwoord in een individuele handeling die definitief kon worden en die tot deze onderneming was gericht.

— Beoordeling door het Hof

⁴⁷ Vastgesteld moet worden dat de beoordeling van de beschikkingspraktijk van de Commissie op het gebied van steun die is toegekend aan ondernemingen die onder het EGKS-Verdrag vallen, geen invloed kan hebben op de uitlegging van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS door het Gerecht.

48 Hieruit volgt dat het derde onderdeel van het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

49 Het eerste middel van de incidentele hogere voorziening dient derhalve in zijn geheel te worden verworpen.

Tweede middel

— Argumenten van partijen

50 Met haar tweede middel stelt Salzgitter dat het Gerecht inbreuk heeft gemaakt op de artikelen 5, vierde streepje, KS en 15, eerste alinea, KS door het middel inzake het gebrek aan motivering van de litigieuze beschikking te verwerpen.

51 Volgens Salzgitter heeft de Commissie immers nagelaten de ontwikkeling van haar rechtsopvatting met betrekking tot de werkingssfeer van respectievelijk artikel 4, sub c, KS en 67 KS uit te leggen, en heeft zij niet uiteengezet waarom haar beoordeling in het onderhavige geval afweek van haar beschikkingspraktijk in de kolenmijnsector of in vergelijkbare gevallen.

52 De Duitse regering benadrukt dat de ontwikkeling van de rechtsopvatting van de Commissie met betrekking tot artikel 4, sub c, KS noopte tot een meer gedetailleerde motivering van de litigieuze beschikking.

53 De Commissie stelt dat haar praktijk is veranderd sinds de vaststelling van de derde staalsteuncode en dat die code op dit punt voldoende is gemotiveerd. Zij verwijst in het bijzonder naar punt I, derde en vierde alinea, van de considerans van deze derde code. Zij betwist dat op haar een bijzondere motiveringsplicht rust, en is van mening dat haar informatieplicht ter zake alleen onderworpen is aan de artikelen 95, eerste alinea, en 15, derde alinea, KS

— Beoordeling door het Hof

54 Salzgitter stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het middel inzake het gebrek aan motivering van de litigieuze beschikking ongegrond was en moest worden verworpen.

55 Het betreft hier een rechtsvraag, die in het kader van een hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof (arrest van 20 februari 1997, Commissie/Daffix, C-166/95 P, Jurispr. blz. I-983).

56 Volgens vaste rechtspraak inzake artikel 253 EG, die ook kan worden toegepast op artikel 15 KS, moet de motivering van een bezwarende handeling beantwoorden 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 kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden

gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context ervan en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 15 juli 2004, Spanje/Commissie, C-501/00, Jurispr. blz. I-6717, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 57 In punt 184 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat zijn rechterlijke toetsing van de eerste drie door Salzgitter aangevoerde middelen genoegzaam aantoont dat de motiveringsverplichting in de litigieuze beschikking is nageleefd.
- 58 De litigieuze beschikking beschrijft immers in punt 66 duidelijk en ondubbelzinnig de redenering op grond waarvan de Commissie de toepassing van artikel 4, sub c, KS op de betrokken steunmaatregelen rechtvaardigt. In de punten 67 tot en met 76 en 126 tot en met 133 van deze beschikking zet de Commissie bovendien in detail de specifieke regels van de sinds 1986 geldende staalsteuncodes uiteen.
- 59 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat in de litigieuze beschikking de motiveringsplicht is nageleefd.
- 60 Het tweede middel van de incidentele hogere voorziening, inzake het gebrek aan motivering van de litigieuze beschikking, is dus ongegrond en moet worden verworpen.
- 61 De incidentele hogere voorziening moet dan ook worden afgewezen.

Principale hogere voorziening

- 62 Met haar eerste middel, dat bestaat uit zes onderdelen, stelt de Commissie dat inbreuk is gemaakt op artikel 4, sub c, KS en de derde, de vierde en de zesde staalsteuncode. Met haar tweede middel stelt zij dat haar rechten van de verdediging zijn geschonden.

Tweede middel

— Argumenten van partijen

- 63 In het kader van haar tweede middel, dat eerst dient te worden onderzocht aangezien daarmee de regelmatigheid van het bestreden arrest wordt betwist, stelt de Commissie dat het Gerecht de rechten van de verdediging heeft geschonden door te oordelen dat de achtereenvolgende vaststelling van de eerste drie staalsteuncodes een onduidelijke rechtssituatie heeft gecreëerd, zonder haar in staat te stellen om op dit punt argumenten aan te voeren.
- 64 Zij benadrukt dat de vragen die haar door het Gerecht waren gesteld in een brief van 28 juli 2003, niet deden vermoeden dat haar een dergelijk gebrek aan juridische duidelijkheid kon worden verweten.
- 65 Salzgitter stelt dat het gebrek aan juridische duidelijkheid wegens de achtereenvolgende vaststelling van de eerste drie staalsteuncodes was vermeld in punt 114 van haar verzoekschrift en dat de Commissie derhalve de gelegenheid heeft gehad om haar argumenten ter zake aan te voeren.

- ⁶⁶ Salzgitter stelt tevens dat het Gerecht niet heeft miskend dat de procedure een procedure op tegenspraak is, aangezien het zich heeft gebaseerd op de feiten die door haar zijn vermeld in haar schriftelijke stukken die dienden om schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan te tonen (arrest van 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 27).

— Beoordeling door het Hof

- ⁶⁷ In het onderhavige geval blijkt uit de stukken, en meer in het bijzonder uit de antwoorden op de schriftelijke vragen van het Gerecht in zijn brief van 28 juli 2003, dat de Commissie de gelegenheid heeft gehad om bijzonderheden te verschaffen over de ontwikkeling, bij de achtereenvolgende vaststelling van de eerste drie staalsteuncodes, van de regeling voor steun die krachtens een algemene regeling wordt toegekend aan ijzer- en staalondernemingen, en om zich uit te spreken over de juridische draagwijdte in het kader van het EGKS-Verdrag van een goedkeuringsbesluit dat is vastgesteld op grond van artikel 88 EG. De Commissie heeft in dat kader ook verklaard dat artikel 6 van de derde staalsteuncode voorzag in een aanmeldingsverplichting voor de steun die Salzgitter op grond van het ZRFG is toegekend.
- ⁶⁸ Onder deze omstandigheden moet de bewering van de Commissie, dat het Gerecht haar niet in staat heeft gesteld om zich over deze vraag uit te laten, van de hand worden gewezen.
- ⁶⁹ Bijgevolg moet het tweede middel van de Commissie ongegrond worden verklaard.

Eerste middel

- 70 In het kader van haar eerste middel stelt de Commissie in twee opzichten de analyse van het Gerecht met betrekking tot schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde. Zij stelt in de eerste plaats dat de voor de betrokken steun geldende regels volkomen duidelijk waren, en in de tweede plaats dat zij ten aanzien van deze steunmaatregelen niet laattijdig had gereageerd. Hieruit volgt volgens haar dat de algehele analyse die het Gerecht uitvoert om het deel van de litigieuze beschikking waarbij de terugvordering van die steun wordt gelast, nietig te verklaren, rehtens onjuist is.
- 71 De Commissie stelt tevens dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de begunstigde van een steunmaatregel zich kan beroepen op schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Duidelijkheid van de voor de betrokken steunmaatregelen geldende regeling

— Argumenten van partijen

- 72 De Commissie stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de rechtssituatie die resulteerde uit de gelijktijdige toepassing van het EGKS-Verdrag, het EG-Verdrag en de verschillende staalsteuncodes, onzeker en onduidelijk was.
- 73 Zij betwist allereerst de opvatting van het Gerecht dat de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode meebracht dat de goedkeuring die de Commissie in de beschikking van 1971 aan het ZRFG had gegeven, werd ingetrokken.

- 74 De Commissie stelt dat de goedkeuring in die beschikking, die was gegeven op basis van het EEG-Verdrag, geen gevolgen kon hebben in het kader van het EGKS-Verdrag en dat de steun aan ijzer- en staalondernemingen waarin het ZRFG voorzag, verboden was vóór de bekendmaking van de eerste staalsteuncode (arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 41-44). Volgens haar is op grond van deze code alleen de bij de beschikking van 1971 en de daaropvolgende besluiten verleende goedkeuring van toepassing verklaard op ijzer- en staalondernemingen en is deze algemene, tijdelijke goedkeuring niet langer van kracht sinds 31 december 1981, de datum waarop de geldigheidsduur van deze code is verstreken (zie in die zin arrest van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punten 115 en 116).
- 75 De Commissie stelt tevens dat artikel 67 KS niet van toepassing is op staatssteun en dat artikel 4, sub c, KS hulp „in welke vorm ook” verbiedt. De Bondsrepubliek Duitsland heeft haar niet in kennis gesteld van de door Salzgitter ontvangen steun en deze lidstaat kan derhalve niet beweren dat de Commissie deze heeft goedgekeurd op basis van artikel 67 KS.
- 76 Vervolgens betwist de Commissie de analyse van het Gerecht dat de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode heeft geleid tot grotere dubbelzinnigheid wegens de onzekerheid over de toepassing van artikel 6 van die derde code, dat voorziet in de verplichting tot kennisgeving van steunmaatregelen, op steun die op grond van het ZRFG is toegekend aan ijzer- en staalondernemingen, terwijl deze steunregeling reeds was goedgekeurd in het kader van het EG-Verdrag.
- 77 Volgens haar voorziet artikel 6 van de derde staalsteuncode op ondubbelzinnige wijze in de verplichting om steunregelingen die door de Commissie uit hoofde van het EG-Verdrag reeds zijn goedgekeurd, aan te melden ten behoeve van de toepassing ervan op ijzer- en staalondernemingen, en dat het onderscheid tussen nieuwe steunmaatregelen en bestaande steunmaatregelen niet relevant is in het kader van het EGKS-Verdrag, dat voorziet in de onmiddellijke afschaffing, zonder uitzondering, van alle steunmaatregelen van de staat.

78 Salzgitter is van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en dat de Commissie in de tweede en de derde staalsteuncode of in enige andere mededeling te kennen had moeten geven dat haar uitlegging van artikel 4, sub c, KS was veranderd (arrest van 29 april 2004, Commissie/Kvaerner Warnow Werft, C-181/02 P, Jurispr. blz. I-5703, punt 41). Salzgitter stelt met name dat de talrijke goedkeuringen van het ZRFG door de Commissie op basis van het EG-Verdrag een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van deze wetgeving hebben doen ontstaan.

79 Volgens Salzgitter is artikel 4, sub c, KS niet van toepassing op algemene maatregelen van de lidstaten die alle economische sectoren betreffen, zoals het ZRFG, hetgeen de Commissie heeft bevestigd in de eerste overweging van de considerans van de eerste en de tweede staalsteuncode. Volgens haar heeft de Commissie artikel 4, sub c, KS in strijd met het gemeenschapsrecht met terugwerkende kracht toegepast, waardoor haar beslissingen inzake investeringen op de lange termijn kunnen worden gehinderd (zie in die zin arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, reeds aangehaald, punt 119), en wordt deze analyse gesterkt door de beschikkingspraktijk van de Commissie in de steenkolensector, die bestaat in de toepassing van artikel 67 KS op steunmaatregelen die niet specifiek die sector betreffen.

80 Salzgitter stelt dat op grond van artikel 6 van de derde staalsteuncode, anders dan de Commissie stelt, niet kan worden vastgesteld of uit hoofde van het EGKS-Verdrag in het vervolg kennis moest worden gegeven van de toepassing van de fiscale voorschriften van het ZRFG op ijzer- en staalondernemingen, ondanks de eerder door de Commissie verleende goedkeuring als steunregeling in het kader van het EG-Verdrag.

81 Salzgitter benadrukt dat de toepassing van het ZRFG op ijzer- en staalondernemingen in ieder geval geen „project” was dat „[strekte] tot invoering of wijziging van [...] steunmaatregelen” in de zin van dat artikel, aangezien de steun aan de gebieden langs de grens, waarin het ZRFG voorziet, ruim vóór de inwerkingtreding van de derde staalsteuncode heeft gespeeld.

82 Zij benadrukt tevens dat artikel 6 van de derde staalsteuncode niet van toepassing was op steun die werd toegekend bij de uitvoering van het ZRFG, omdat deze steun, die werd toegekend op grond van een goedgekeurde steunregeling, bestaande steun vormde (arrest van 5 oktober 1994, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4635).

83 Salzgitter is van oordeel dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het ZRFG in 1971 bij de Commissie aan te melden in het kader van het EEG-Verdrag, het ZRFG in ieder geval overeenkomstig artikel 67 KS ter kennis van de Commissie had gebracht, en dat de Commissie door de goedkeuring van de op grond van het EG-Verdrag aangeelde fiscale maatregelen impliciet had verklaard dat de betrokken maatregel geen „merkbare terugslag teweeg[bracht] in de concurrentieverhoudingen” van de kolenmijn- en staalindustrie in de zin van artikel 67, lid 1, KS.

84 De Duitse regering voert in wezen hetzelfde betoog als Salzgitter.

— Beoordeling door het Hof

85 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat, zoals is vastgesteld in punt 39 van dit arrest, het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de in de litigieuze beschikking bedoelde steunmaatregelen onder het verbod van artikel 4, sub c, KS vielen.

86 De Bondsrepubliek Duitsland kan zich dus niet beroepen op een beweerde impliciete goedkeuring door de Commissie van die steunmaatregelen op basis van artikel 67 KS.

87 Met betrekking tot de redenering van het Gerecht dat de Commissie met ingang van de tweede en de derde staalsteuncode de beschikking van 1971 om zich niet te verzetten tegen de toepassing van het ZRFG, gedeeltelijk zou hebben ingetrokken, hetgeen onzekerheid zou hebben veroorzaakt over de daarop toepasselijke regeling, moet eraan worden herinnerd dat artikel 305, lid 1, EG bepaalt dat „[d]e bepalingen van [het EG-]Verdrag [...] geen wijziging [brengen] in die van het [EGKS-]Verdrag [...], met name wat betreft de rechten en verplichtingen der lidstaten, de bevoegdheden der instellingen van die Gemeenschap en de in dat Verdrag gestelde regels voor de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal”.

88 Hieruit volgt dat het EG-Verdrag en het EGKS-Verdrag op zichzelf staan en dat het EG-Verdrag noch het afgeleide recht dat op basis daarvan is uitgevaardigd, gevolgen kunnen teweegbrengen in de werkingssfeer van het EGKS-Verdrag (zie in die zin arrest van 6 juli 1982, Frankrijk e.a./Commissie, 188/80–190/80, Jurispr. blz. 2545, punt 31). De bepalingen van het EG-Verdrag zijn slechts subsidiair van toepassing, wanneer het EGKS-Verdrag geen specifieke regeling bevat (zie met name arrest van 15 december 1987, Deutsche Babcock, 328/85, Jurispr. blz. 5119, punten 6-14).

89 Bijgevolg heeft de Commissie de beschikking van 1971 niet impliciet kunnen intrekken door in artikel 1 van de derde staalsteuncode zowel de steunmaatregelen die specifiek de staalsector betreffen, als de steunmaatregelen die niet specifiek die sector betreffen, te verbieden.

90 Met betrekking tot de constatering van het Gerecht dat de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode heeft geleid tot dubbelzinnigheid wegens de onzekerheid over de vraag of de latere toepassing van het ZRFG moest worden aangemeld als „project” in de zin van artikel 6 van die derde code, moet allereerst worden opgemerkt dat dit artikel uitdrukkelijk bepaalt dat de Commissie in kennis moet worden gesteld van projecten strekkende tot toepassing op de staalsector van steunregelingen waarover zij reeds uit hoofde van de bepalingen in het EG-Verdrag uitspraak heeft gedaan.

- 91 Bovendien wordt in het EGKS-Verdrag, anders dan in het EG-Verdrag, geen onderscheid gemaakt tussen nieuwe steun en bestaande steun, aangezien artikel 4, sub c, KS puur en simpel door de lidstaten verleende hulp in welke vorm ook verbiedt.
- 92 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de verenigbaarheid van steun met de gemeenschappelijke markt, in het kader van de staalsteuncodes, alleen kan worden beoordeeld volgens de regels die gelden op het ogenblik waarop deze steun daadwerkelijk is uitgekeerd (arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, reeds aangehaald, punt 117).
- 93 Hieruit volgt, zoals de Commissie stelt, dat artikel 6 van de derde staalsteuncode duidelijk en ondubbelzinnig voorzagt in de verplichting om vanaf de inwerkingtreding van deze code de Commissie in kennis te stellen van steunmaatregelen die uit hoofde van het ZRFG aan Salzgitter konden worden verleend.
- 94 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de vaststelling van de derde staalsteuncode een impliciete gedeeltelijke intrekking van de in de beschikking van 1971 vervatte goedkeuring van het ZRFG inhield, en dat op grond van artikel 6 van deze code niet duidelijk kon worden vastgesteld of voor de toepassing van het ZRFG, na de vaststelling van deze code, de in dit artikel vastgelegde verplichting tot kennisgeving van „projecten” gold.

Trage reactie van de Commissie

— Argumenten van partijen

- 95 De Commissie betwist dat zij vóór het begin van 1998 kennis had van de toepassing van het ZRFG op Salzgitter en dat zij derhalve traag heeft gereageerd.

96 De Commissie stelt dat steunontvangende ondernemingen in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben wanneer deze is aangemeld, en dat een behoedzame ondernemer normaliter in staat zal zijn, zich ervan te vergewissen dat deze procedure is gevolgd (arrest van 20 maart 1997, *Alcan Deutschland*, C-24/95, Jurispr. blz. I-1591, punt 25). Volgens haar is de door het Gerecht gegeven oplossing schadelijk voor de rechtszekerheid en bevoordeelt zij de ontvangers van onrechtmatige steun.

97 Salzgitter en de Duitse regering stellen dat de situatie in de reeds aangehaalde zaak *Alcan Deutschland* anders is, omdat het hier niet gaat om de vraag of een markt-deelnemer inderdaad heeft kunnen vertrouwen op de rechtmatigheid van de handelingen van een nationale autoriteit, maar om de vraag of de Commissie al dan niet met bekwaame spoed heeft gehandeld.

— Beoordeling door het Hof

98 Het Gerecht heeft het deel van de litigieuze beschikking waarin de Bondsrepubliek Duitsland werd verplicht om de door Salzgitter ontvangen steun terug te vorderen, tevens nietig verklaard op grond van de overweging dat de Commissie vanaf eind 1988 kennis had van deze steunmaatregelen en dat zij, omdat zij pas in 1998 heeft gereageerd, met de vaststelling van die beschikking het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden.

99 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of het Gerecht inderdaad heeft kunnen concluderen dat de Commissie vanaf eind 1988 kennis had van de betrokken steunmaatregelen, hetgeen door de Commissie wordt betwist, moet worden vastgesteld dat de redenering in het bestreden arrest inzake de schending van het rechtszekerheidsbeginsel onjuist is.

- 100 Het is juist dat het Hof heeft geoordeeld dat zelfs bij het ontbreken van een door de gemeenschapswetgever vastgestelde verjaringstermijn het fundamentele vereiste van rechtszekerheid zich ertegen verzet dat de Commissie eindeloos kan wachten met de uitoefening van haar bevoegdheden (zie in die zin arrest van 14 juli 1972, Geigy/Commissie, 52/69, Jurispr. blz. 787, punt 21, en, met betrekking tot staatssteun die onder het EGKS-Verdrag valt, arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, reeds aangehaald, punten 140 en 141).
- 101 Wat staatssteun betreft die onder het EG-Verdrag valt, bepaalt artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1) dat indien de Commissie, uit welke bron ook, over informatie beschikt met betrekking tot beweerdelijk onrechtmatige steun, zij die informatie onverwijld aan een onderzoek onderwerpt.
- 102 Voorts bepaalt artikel 15 van verordening nr. 659/1999 dat voor de terugvordering van onrechtmatige steun een verjaringstermijn van tien jaar geldt, te rekenen vanaf de dag waarop zij is toegekend. Zoals wordt verklaard in de veertiende overweging van de considerans van deze verordening, is deze verjaringstermijn ingevoerd in het belang van de rechtszekerheid.
- 103 Deze regels zijn weliswaar niet als zodanig van toepassing in de werkingssfeer van het EGKS-Verdrag, maar zij zijn op het gebied van staatssteun ingegeven door het fundamentele vereiste van rechtszekerheid. Hieruit volgt dat de Commissie niet eindeloos kan wachten met de uitoefening van haar bevoegdheden, zelfs indien de gemeenschapswetgever niet uitdrukkelijk een verjaringstermijn heeft vastgesteld.
- 104 Toch moet niet uit het oog worden verloren dat de aanmelding van staatsteun een kernelement van de communautaire regeling voor het toezicht daarop vormt en dat

de ondernemingen die deze steun genieten, geen beroep kunnen doen op een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid daarvan, wanneer de steun niet met inachtneming van deze procedure is toegekend (arrest Alcan Deutschland, reeds aangehaald, punt 25).

105 Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de regeling van het EGKS-Verdrag inzake staatssteun zich door de bijzondere striktheid ervan onderscheidt van de regeling van het EG-Verdrag (zie in die zin arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, reeds aangehaald, punten 101 en 102).

106 Hieruit volgt dat wanneer in het kader van het EGKS-Verdrag steun is toegekend zonder te zijn aangemeld, een vertraging van de kant van de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden tot het houden van toezicht en het gelasten van de terugvordering van die steun, de terugvorderingsbeschikking alleen onrechtmatig maakt in uitzonderlijke gevallen waarin sprake is van kennelijke nalatigheid van de Commissie en een duidelijke schending van haar zorgvuldigheidsplicht.

107 Het Gerecht heeft dan ook rechtsgeldig kunnen oordelen dat de ontvanger van staatssteun zich kan beroepen op het rechtszekerheidsbeginsel ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring van een beschikking waarbij terugvordering van die steun wordt gelast, maar het heeft dit beginsel in de voor hem aanhangig gemaakte zaak onjuist toegepast door niet te onderzoeken of de Commissie blijk had gegeven van kennelijke nalatigheid en van duidelijke schending van haar zorgvuldigheidsplicht bij de uitoefening van haar toezichthoudende bevoegdheden, daar alleen op grond daarvan — in uitzonderlijke gevallen — een beschikking van de Commissie waarbij in het kader van het EGKS-Verdrag de terugvordering van niet-aangemelde steun wordt gelast, onrechtmatig kan zijn.

108 Uit het voorgaande volgt dat de principale hogere voorziening moet worden toegewezen en dat het bestreden arrest moet worden vernietigd voor zover daarbij de artikelen 2 en 3 van de litigieuze beschikking worden nietig verklaard.

Verwijzing naar het Gerecht

- 109 Uit het onderhavige arrest blijkt dat het Gerecht in het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat Salzgitter gelet op het EGKS-Verdrag onrechtmatige steun heeft ontvangen, maar dat dat arrest blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het gedeelte van de litigieuze beschikking waarbij de terugvordering van de betrokken steun wordt gelast, daarbij wordt nietig verklaard.
- 110 Derhalve staat het aan het Gerecht om uitspraak te doen over de vraag of de Commissie in de omstandigheden van het onderhavige geval blijk heeft gegeven van kennelijke nalatigheid en schending van haar zorgvuldigheidsplicht, en in voorkomend geval de andere middelen te onderzoeken waarover het zich gezien zijn beslissing, de artikelen 2 en 3 van de litigieuze beschikking nietig te verklaren, niet meer behoefde uit te spreken, te weten dat de Commissie bepaalde investeringen ten onrechte heeft beschouwd als investeringen die onder het EGKS-Verdrag vallen, dat een deel van de betrokken steun had moeten worden beschouwd als steunmaatregelen ten behoeve van de milieubescherming en dat de vastgestelde referentiediscontovoet onjuist was.
- 111 Deze verschillende aspecten van het geding vereisen immers een onderzoek van ingewikkelde feitelijke vragen, op basis van gegevens die door het Gerecht niet zijn beoordeeld en voor het Hof niet zijn besproken, zodat de zaak op deze punten niet in staat van wijzen is.
- 112 De zaak dient derhalve te worden terugverwezen naar het Gerecht.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De incidentele hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 2004, Salzgitter/Commissie (T-308/00), wordt vernietigd voor zover daarbij de artikelen 2 en 3 van beschikking 2000/797/EGKS van 28 juni 2000 betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG), nietig worden verklaard en een beslissing omtrent de kosten wordt genomen.**
- 3) **De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen.**
- 4) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen