



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

17 maart 2015*

„Staatssteun — Overheidsmaatregelen inzake de vestiging van een zagerij in het Land Hessen — Beroep tot nietigverklaring — Brief aan de klagers — Handeling die niet vatbaar voor beroep is — Niet-ontvankelijkheid — Besluit dat vaststelt dat er geen staatssteun is — Geen opening van de formele onderzoeksprocedure — Ernstige moeilijkheden — Berekening van het steunelement in staatsgaranties — Mededeling van de Commissie betreffende staatssteun in de vorm van garanties — Onderneming in moeilijkheden — Verkoop van een openbaar terrein — Rechten van de verdediging — Motiveringsplicht”

In zaak T-89/09,

Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG, gevestigd te Creuzburg (Duitsland), aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Heithecker en F. von Alemann, vervolgens door J. Heithecker, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en C. Urraca Caviedes als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Land Hessen (Duitsland), vertegenwoordigd door U. Soltész, en P. Melcher, advocaten,

interveniënt,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit C (2008) 6017 definitief van de Commissie van 21 oktober 2008, staatssteun N 512/2007 – Duitsland, Abalon Hardwood Hessen GmbH, alsmede van het besluit, beweerdelijk vervat in brief D/55056 van de Commissie van 15 december 2008, betreffende staatssteunprocedure CP 195/2007 – Abalon Hardwood Hessen GmbH,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová en E. Buttigieg (rapporteur), rechters,

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 maart 2014,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest¹ *[omissis]*

Procedure en conclusies van partijen

- 21 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 februari 2009, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 22 Bij op 11 juni 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte verzocht het Land Hessen om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 23 Bij beschikking van de president van de Derde kamer van het Gerecht van 22 september 2009 is het verzoek tot interventie van het Land Hessen toegewezen.
- 24 Het Land Hessen heeft op 3 december 2009 zijn memorie in interventie neergelegd. Binnen de gestelde termijn heeft verzoekster op 22 januari 2010 en heeft de Commissie op 21 januari 2010 opmerkingen over deze memorie ingediend.
- 25 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 26 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en het heeft in het kader van de in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering voorziene maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen schriftelijk vragen gesteld en verzocht een aantal documenten in te dienen. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken voldaan.
- 27 Partijen hebben ter terechtzitting van 18 maart 2014 pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.
- 28 Verzoekster concludeert tot:
- nietigverklaring van het besluit van 21 oktober 2008;
 - nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 15 december 2000 betreffende procedure CP 195/2007;
 - verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 29 De Commissie concludeert tot:
- gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring en gedeeltelijke ongegrondverklaring van het beroep;
 - verwijzing van verzoekster in de kosten.
- 30 Intervenient concludeert tot:
- ongegrondverklaring van het beroep;

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

— verwijzing van verzoekster in de kosten, met inbegrip van die welke interveniënt zijn opgekomen.

[omissis]

In rechte [omissis]

B – *Ten gronde* [omissis]

2. *Middelen tot bewijs van niet-nakoming van de verplichting tot opening van de formele onderzoeksprocedure*

a) Grieven van het eerste en het derde middel inzake de vaststelling van de relevante datum ter beoordeling van de aangemelde steun [omissis]

Eerste onderdeel: onjuiste vaststelling van het toepasselijke recht [omissis]

– Investeringssubsidie

⁶⁴ Blijkens met name de overwegingen 12, 46 en overweging 59, onder a), van het bestreden besluit beschouwde de Commissie, volgens wie de investeringssubsidie in december 2006 was toegekend, deze subsidie als een op basis van regeling N 642/2002 vastgestelde individuele maatregel. De conclusie van de Commissie in het bestreden besluit was dus dat de investeringssubsidie bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), ii), van verordening nr. 659/1999 vormde.

⁶⁵ Het is vaste rechtspraak dat zodra een algemene steunregeling door de Commissie is goedgekeurd, de individuele uitvoeringsmaatregelen niet meer bij haar behoeven te worden aangemeld, tenzij zij in het goedkeuringsbesluit een voorbehoud in die zin heeft gemaakt. Daar de individuele steunmaatregelen zuiver individuele maatregelen tot uitvoering van de algemene steunregeling zijn, zijn de factoren die de Commissie voor de beoordeling ervan in aanmerking zou moeten nemen namelijk dezelfde als die welke zij bij het onderzoek van de algemene regeling heeft toegepast. Het is bijgevolg niet nodig de individuele steunmaatregelen door de Commissie te doen onderzoeken (arrest van 5 oktober 1994, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr., EU:C:1994:358, punt 21; arrest van 24 september 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/Commissie, T-20/03, Jurispr., EU:T:2008:395, punt 92).

⁶⁶ De Unierechter verklaarde ook dat de Commissie individuele steun die beweerdelijk krachtens een eerder goedgekeurde regeling is verleend, niet meteen rechtstreeks aan het Verdrag mag toetsen. Zij moet vóór de inleiding van een procedure enkel nagaan of de steun onder de algemene regeling valt en voldoet aan de in het goedkeuringsbesluit gestelde voorwaarden. Anders zou de Commissie bij het onderzoek van elke individuele steunmaatregel kunnen terugkomen op haar besluit tot goedkeuring van de steunregeling, waarvoor reeds voordien een toetsing aan artikel 87 van het Verdrag was vereist. Alsdan zouden het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel voor zowel de lidstaten als de marktdeelnemers in het gedrang komen omdat individuele steunmaatregelen die volstrekt in overeenstemming zijn met het besluit tot goedkeuring van de steunregeling, op elk moment door de Commissie opnieuw ter discussie zouden kunnen worden gesteld (arresten Italië/Commissie, punt 65 hierboven, EU:C:1994:358, punt 24, en 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr., EU:C:2005:275, punt 57).

⁶⁷ Indien de Commissie na een aldus beperkt onderzoek vaststelt dat de individuele steunmaatregel in overeenstemming is met haar besluit tot goedkeuring van de regeling, moet de betrokken steun als een goedgekeurde, dus als een bestaande steunmaatregel, worden behandeld. Omgekeerd geldt steun als

nieuwe steun wanneer de Commissie vaststelt dat de individuele steun niet onder haar besluit tot goedkeuring van de regeling valt (arresten Italië/Commissie, punt 65 hierboven, EU:C:1994:358, punten 25 en 26, en Italië/Commissie, punt 66 hierboven, EU:C:2005:275, punt 57).

- 68 In casu is een individuele steunmaatregel, namelijk de litigieuze investeringssubsidie, die volgens de Duitse autoriteiten was vastgesteld op basis van door de Commissie goedgekeurde regeling N 642/2002, ter kennis van de Commissie gekomen. De Commissie moest dus krachtens voormelde beginselen nagaan of deze maatregel onder de betrokken regeling viel en, zo ja, of hij voldeed aan de in het goedkeuringsbesluit vastgestelde voorwaarden. De Commissie kwam in het bestreden besluit tot de conclusie dat zulks het geval was (overwegingen 44-46 van het bestreden besluit).
- 69 Aangezien de Commissie in casu overeenkomstig de in de punten 66 en 67 hierboven aangehaalde beginselen is nagegaan of de aangemelde steunmaatregel verenigbaar was met regeling N 642/2002, hield zij daarbij terecht rekening met de datum van verlening van deze steun. Daar volgens de in punt 65 hierboven aangehaalde rechtspraak geen aanmeldingsplicht voor deze maatregel gold en de Commissie hem in beginsel niet behoefde te onderzoeken (behoudens na verzoeksters klacht en de daaropvolgende aanmelding ervan door de Bondsrepubliek Duitsland), zou het namelijk ingaan tegen het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel om deze maatregel meteen te toetsen aan de op de datum van vaststelling van het bestreden besluit toepasselijke juridische regeling, aangezien de Commissie deze maatregel, die verenigbaar was met het besluit tot goedkeuring van regeling N 642/2002, steeds zou kunnen betwisten op basis van de op de datum van haar besluit toepasselijke juridische regeling.
- 70 Verzoeksters betoog dat, wanneer het tijdstip van de steunverlening werd erkend als tijdstip dat bepalend is voor de toepasselijke juridische situatie, de lidstaten door aanmelding na verlening van de steun met het oog op „rechtszekerheid” in wezen het toepasselijke recht *ratione temporis* zouden kunnen bepalen, kan niet slagen. De aanmelding van een maatregel is namelijk niet bepalend voor de op deze maatregel toepasselijke juridische regeling *ratione temporis*, maar de aard van de maatregel als bestaande steun, waarvoor in beginsel geen aanmeldingsplicht geldt, of als nieuwe steun, waarvoor de aanmeldingsplicht en het verbod van tenuitvoerlegging van artikel 88, lid 3, EG gelden. De aanmelding is slechts een procedurele verplichting die de Commissie in staat moet stellen de betrokken maatregel te toetsen, en heeft geen gevolgen waaruit een recht ontstaat (zie in die zin arrest van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Jurispr., EU:C:2008:709, punt 52).
- 71 Ten slotte ondersteunt het door verzoekster aangehaalde arrest Commissie/Freistaat Sachsen, punt 70 hierboven (EU:C:2008:709), niet het door haar gestelde inzake de vaststelling van het tijdvak waarvan de Commissie moest uitgaan voor de beoordeling van de investeringssubsidie. De Commissie moest in de zaak die tot dat arrest leidde, namelijk een door de Bondsrepubliek Duitsland aangemeld voornemen van nieuwe steun onderzoeken, terwijl de in de onderhavige zaak te onderzoeken steunmaatregel als bestaande steun is voorgesteld.
- 72 De controle die de Commissie moest verrichten in de zaak die leidde tot het arrest Commissie/Freistaat Sachsen, punt 70 hierboven (EU:C:2008:709), verschilde dus van de in casu door haar te verrichten controle wegens de verschillende aard van de maatregelen in deze twee zaken. Bijgevolg is de verklaring van het Hof in punt 50 van het arrest Commissie/Freistaat Sachsen, punt 70 hierboven (EU:C:2008:709), in casu irrelevant.
- 73 Het voorgaande noopt tot de conclusie dat de Commissie voor haar beoordeling terecht is uitgegaan van de datum van toekenning van de investeringssubsidie en dat dit punt voor haar geen ernstige moeilijkheden meebracht.

[omissis]

c) Grieven van het derde en het zevende middel inzake de kwalificatie van de staatsgaranties als de-minimissteun *[omissis]*

- 149 Nagegaan dient te worden of de Commissie, na de fase van vooronderzoek en zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG te openen, ermee kon instemmen dat de Duitse autoriteiten gebruik maakten van het vaste percentage van 0,5 % van het gegarandeerde bedrag tot bepaling van het steunelement in de litigieuze garanties. Of de Commissie dit percentage wel of niet mocht aanvaarden, speelt een beslissende rol in de systematiek van het bestreden besluit, daar de litigieuze garanties op grond van dat percentage als de-minimis zijn gekwalificeerd.
- 150 Wat de aard van de door het Gerecht verrichte controle betreft, moet enerzijds de Unierechter in beginsel en gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als de technische of ingewikkelde aard van de door de Commissie verrichte beoordelingen, ten volle toetsen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt (zie punt 47 hierboven) en gaat anderzijds de wettigheidstoets door het Gerecht of sprake is van ernstige moeilijkheden, uit haar aard verder dan het onderzoek of er een kennelijke beoordelingsfout is (zie punt 49 hierboven).
- 151 Ook is van belang op te merken dat de Commissie, door gedragsregels vast te stellen en door via de bekendmaking ervan aan te kondigen dat zij deze regels voortaan zal toepassen op de desbetreffende gevallen, de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid beperkt en niet zonder rechtvaardiging van die regels kan afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het beginsel van gelijke behandeling of het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, tenzij zij redenen geeft die gelet op deze beginselen rechtvaardigen dat zij afwijkt van haar eigen regels (zie in die zin arresten van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr., EU:C:2005:408, punt 211, en 11 september 2008, Duitsland e.a./Kronofrance, C-75/05 P en C-80/05 P, Jurispr., EU:C:2008:482, punt 60).
- 152 Op het specifieke gebied van de staatssteun was de Unierechter reeds in de gelegenheid erop te wijzen dat de Commissie voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid gebruik kan maken van richtsnoeren en dat de in richtsnoeren vervatte regels, voor zover zij niet afwijken van de verdragsbepalingen, dwingende werking voor de instelling hebben (zie arrest van 13 juni 2002, Nederland/Commissie, C-382/99, Jurispr., EU:C:2002:363, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 153 In casu zijn de twee litigieuze garanties blijkens het dossier verstrekt op basis van de richtsnoeren van het Land Hessen betreffende de verstrekking van garanties voor de industriële sector. Deze richtsnoeren bepalen expliciet dat het steunelement in de garanties die het Land Hessen verstrekt aan ondernemingen die niet in moeilijkheden zijn, 0,5 % van het gegarandeerde bedrag bedraagt en dat aan dergelijke ondernemingen voor een bedrag tot 20 000 000 EUR verstrekte garanties derhalve de-minimissteun vormen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 69/2001 valt.
- 154 Vaststaat dat de litigieuze garanties niet vallen onder een door de Commissie goedgekeurde steunregeling, daar de richtsnoeren van het Land Hessen op de datum van verstrekking van deze garanties (december 2006) niet bij de Commissie waren aangemeld en dus niet bij besluit waren goedgekeurd.
- 155 De litigieuze garanties moeten, aangezien zij niet onder een goedgekeurde steunregeling vallen, worden getoetst aan artikel 87, lid 1, EG (zie in die zin arrest Kahla/Thüringen Porzellan/Commissie, punt 65 hierboven, EU:T:2008:395, punten 93 en 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[omissis]

157 Gelet op het feit dat de staatsgaranties een soort steun vormen, die in een andere vorm dan een subsidie en krachtens artikel 2, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 69/2001 wordt verleend, moet het steunelement in deze garanties worden berekend. Het bedrag van dit steunelement bepaalt of deze garanties al dan niet binnen de werkingssfeer van de op het tijdstip van de verstrekking ervan toepasselijke de-minimisregel vallen. Verordening nr. 69/2001 preciseert niet nader hoe dit steunelement moet worden berekend.

158 De Commissie preciseerde niettemin haar praktijk betreffende de berekening van het steunelement in een garantie in haar mededeling betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB 2000, C 71, blz. 14; hierna: „mededeling van 2000 over de garanties”).

[omissis]

167 Krachtens de in de punten 151 en 152 hierboven gestelde beginselen maakt de mededeling van 2000 over de garanties deel uit van het rechtskader waaraan de Commissie de litigieuze garanties in casu moet toetsen. Dat klemmt temeer daar de Commissie in punt 1.4 van deze mededeling erop wijst dat deze mededeling beoogt de lidstaten een gedetailleerde toelichting te geven bij de beginselen waarop zij haar interpretatie van de artikelen 87 en 88 en de toepassing ervan op staatsgaranties zal baseren, zodat haar beslissingen voorspelbaar zijn en een gelijke behandeling wordt gewaarborgd.

168 De Commissie paste blijkens de overwegingen 14 en 47 van het bestreden besluit en de verduidelijkingen van de Commissie ter terechtzitting de mededeling van 2000 over de garanties in casu evenwel niet toe. De Commissie stelde namelijk ter terechtzitting dat deze mededeling van toepassing was als de betrokken steun het de-minimisplafond overschreed en dus als steun moest worden aangemeld. De litigieuze garanties vallen volgens de Commissie in casu onder de de-minimisregeling van verordening nr. 69/2001 en dus buiten de aanmeldingsplicht, zodat zij niet zijn getoetst aan voormelde mededeling.

169 Deze analyse van de Commissie is circulair en dus onjuist. Voor de conclusie dat de litigieuze garanties in casu onder de de-minimisregeling vallen, moet namelijk vooraf de wettigheid van het gebruik in casu van het percentage van 0,5 % worden onderzocht daar de toepassing van dat percentage tot de conclusie heeft geleid dat het steunelement in deze garanties onder het de-minimisplafond viel. Zoals reeds opgemerkt, moest de wettigheid van het gebruik van voormeld percentage worden getoetst aan de mededeling van 2000 over de garanties, die de berekening van het steunelement in staatsgaranties nader verduidelijkt. De Commissie heeft evenwel verzuimd deze toetsing in casu te verrichten.

170 Bovendien kon de Commissie zich in casu niet op goede grond baseren op haar bestaande praktijk teneinde ermee in te stemmen dat de Duitse autoriteiten het percentage van 0,5 % gebruikten voor de berekening van het steunelement in de garanties die zij hadden verstrekt aan ondernemingen die niet in moeilijkheden verkeerden (zie punt 148 hierboven).

[omissis]

173 Blijkens deze gegevens ontstond de praktijk waarop de Commissie zich beroept, vóór de mededeling van 2000 over de garanties naar aanleiding van een specifieke procedure betreffende het permanente toezicht op bestaande steun. Bovendien betrof deze procedure op geen enkel moment de richtsnoeren over de garanties van het Land Hessen.

174 Voorts, aldus het Gerecht, aanvaardde de Commissie blijkens de brief van 11 november 1998 (zie punt 172 hierboven) voorlopig de praktijk om het percentage van 0,5 % te gebruiken en was voorzien de situatie opnieuw te onderzoeken na enerzijds de wijziging van de communautaire richtsnoeren

inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden en anderzijds de „nauwkeurigere definitie van de steunintensiteit op basis van bijkomend onderzoek” volgens de bewoordingen van voormelde brief.

- 175 Daaruit volgt dat het feit dat de Commissie heeft ingestemd met het gebruik van het percentage van 0,5 % in voormelde context, geen beperking tot doel of gevolg had van de beoordeling die de Commissie moest verrichten inzake staatsgaranties als in casu, die na de mededeling van 2000 over de garanties zijn verstrekt en buiten reeds goedgekeurde regelingen vallen. Zoals reeds opgemerkt, maakte de mededeling van 2000 over de garanties evenwel vanaf 2000 deel uit van het rechtskader waaraan de Commissie garanties die als in casu buiten de goedgekeurde regelingen vielen, moest toetsen.

[omissis]

- 178 Ook het door de Commissie voor het Gerecht aangehaalde arrest van 10 december 2008, Kronoply en Kronotex/Commissie (T-388/02, EU:T:2008:556) laat voormelde overwegingen onverlet. In punt 145 van dat arrest doet het Gerecht namelijk alleen de in de punten 171 en 172 hierboven weergegeven vaststellingen, namelijk dat de Duitse autoriteiten het percentage van 0,5 % hebben gebruikt in door de Commissie goedgekeurde steunregeling N 297/91 (zoals gewijzigd bij procedure E 24/95 tot onderzoek van bestaande steun) en dat percentage sindsdien hebben toegepast voor alle verstrekte garanties. Het Gerecht sprak zich nooit uit over de wettigheid van het gebruik van dat percentage in een context als de onderhavige, wanneer de litigieuze garanties niet binnen een goedgekeurde steunregeling vallen en dus moeten worden getoetst aan artikel 87, lid 1, EG en aan de mededeling van 2000 over de garanties.

[omissis]

- 186 Het voorgaande noopt tot de conclusie dat het feit dat de Commissie de wettigheid van het gebruik van het percentage van 0,5 % van het gegarandeerde bedrag tot vaststelling van het steunelement in de litigieuze garanties niet heeft getoetst aan de mededeling van 2000 over de garanties, in casu een aanwijzing is dat sprake is van ernstige moeilijkheden bij de beantwoording van de vraag of de litigieuze garanties als de-minimissteun konden worden gekwalificeerd. De Commissie had gelet op deze moeilijkheden de formele onderzoeksprocedure moeten openen. Het derde middel moet dus worden aanvaard wat de litigieuze staatsgaranties betreft.

[omissis]

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Besluit C (2008) 6017 definitief van de Commissie van 21 oktober 2008, staatssteun N 512/2007 – Duitsland, Abalon Hardwood Hessen GmbH, wordt nietig verklaard voor zover dat besluit tot de conclusie komt dat de door het Land Hessen verstrekte staatsgaranties geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormen.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG wordt verwezen in vier vijfde van haar eigen kosten, vier vijfde van de kosten van de Europese Commissie en vier vijfde van de kosten van het Land Hessen.**
- 4) **De Commissie wordt verwezen in een vijfde van haar eigen kosten en in een vijfde van de kosten van Pollmeier Massivholz.**

5) Het Land Hessen wordt verwezen in een vijfde van zijn eigen kosten.

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 maart 2015.

ondertekeningen