

ARREST VAN HET HOF

30 september 2003 \*

In zaak C-301/96,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en T. Oppermann als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door K.-D. Borchardt als gemachtigde, bijgestaan door M. Núñez Müller, Rechtsanwält, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

\* Procestaal: Duits.

ondersteund door

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 96/666/EG van de Commissie van 26 juni 1996 betreffende steun van Duitsland aan het Volkswagen-concern voor de fabrieken in Mosel en in Chemnitz (PB L 308, blz. 46),

wijst

### HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken (rapporteur), S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,  
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 26 februari 2002, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland werd vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en T. Oppermann als gemachtigden, en de Commissie door K.-D. Borchardt, bijgestaan door M. Núñez Müller,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 mei 2002,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 september 1996, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van beschikking 96/666/EG van de Commissie van 26 juni 1996 betreffende steun van Duitsland aan het Volkswagen-concern voor de fabrieken in Mosel en in Chemnitz (PB L 308, blz. 46; hierna: „bestreden beschikking”).

### Rechtskader

- 2 Bij brief van 31 december 1988 stelde de Commissie de lidstaten ervan in kennis, dat zij de uitvoeringsvoorwaarden had vastgesteld van een op grond van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag (nadien artikel 93, lid 1, EG-Verdrag; thans artikel 88, lid 1, EG) ingevoerde algemene communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobiellindustrie (hierna: „communautaire kaderregeling”). Die voorwaarden waren vermeld in een bij de brief gevoegd document. De

Commissie verzocht de lidstaten haar binnen een maand mee te delen of zij de kaderregeling aanvaardden.

3 De communautaire kaderregeling werd bekendgemaakt bij mededeling 89/C 23/03 (PB 1989, C 123, blz. 3). Volgens punt 2.5 van deze mededeling zou de kaderregeling op 1 januari 1989 in werking treden en twee jaar gelden.

4 De communautaire kaderregeling heeft, volgens punt 1, vierde alinea, ervan, onder meer tot doel een strengere discipline op te leggen inzake de toekenning van steun in de automobielsector, zodat de zekerheid wordt geschapen dat het concurrentievermogen van de communautaire industrie niet door oneerlijke mededinging wordt vervalst. In dezelfde alinea beklemtoont de Commissie dat zij slechts een doeltreffend beleid kan toepassen indien zij stelling kan nemen inzake individuele gevallen alvorens de steun is uitgekeerd.

5 Punt 2.2, eerste alinea, van de communautaire kaderregeling luidt als volgt:

„Alle steunmaatregelen van overheidsinstanties binnen het toepassingsgebied van een goedgekeurde steunregeling aan (een) onderneming(en), die werkzaam is (zijn) in de automobielsector als boven omschreven, vallen, indien de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschrijden, onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. Ten aanzien van buiten het toepassingsgebied van een goedgekeurde steunregeling te verlenen steun geldt voor elk project uiteraard, ongeacht de ermee gemoeide uitgaven en de steunintensiteit, de verplichting van aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. De lidstaten moeten de Commissie tijdig, om haar in staat te stellen haar opmerkingen te maken, in kennis stellen van alle projecten tot toekenning of wijziging van steun.”

- 6 In punt 3, derde alinea, tweede streepje, van de communautaire kaderregeling, waarin de richtsnoeren voor de beoordeling van gevallen van steunverlening zijn vervat, is gepreciseerd:

„— Regionale steun

[...]

De Commissie beseft dat de vestiging van nieuwe auto- en onderdelenfabrieken en/of de uitbreiding van bestaande faciliteiten in achtergebleven gebieden een waardevolle bijdrage kan leveren tot de regionale ontwikkeling. Zij neemt dan ook in het algemeen een positief standpunt in jegens investeringssteun aan het verhelpen van structurele belemmeringen in achtergebleven delen van de Gemeenschap.

Deze steun wordt gewoonlijk automatisch toegekend volgens modaliteiten die tevoren door de Commissie zijn goedgekeurd. Door in de toekomst voorafgaande aanmelding van dergelijke steun te verlangen, geeft de Commissie zichzelf, naar mag worden verwacht, de gelegenheid de voordelen te taxeren die voor de regionale ontwikkeling ontstaan (te weten het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de regio door levensvatbare banen te scheppen, connecties met lokale en communautaire economie) ten opzichte van eventuele nadelige gevolgen voor de sector in zijn geheel (zoals het ontstaan van omvangrijke overcapaciteit). Zulk een taxatie wil de wezenlijke betekenis van regionale steun voor het bereiken van samenhang binnen de Gemeenschap niet ontkennen, maar streeft naar een situatie waarin andere aspecten van Gemeenschapsbelang, zoals de ontwikkeling van haar industrie, mede in aanmerking worden genomen.”

- 7 Nadat de Duitse regering haar had meegedeeld, dat zij had besloten geen toepassing te geven aan de communautaire kaderregeling, stelde de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag beschikking 90/381/EEG van 21 februari 1990 vast, betreffende de op de automobielsector toepasselijke Duitse steunregelingen (PB L 188, blz. 55). Artikel 1 van deze beschikking bepaalt:

„1. Vanaf 1 mei 1990 meldt de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie elk voornemen aan voor steunmaatregelen die betrekking hebben op projecten welke binnen het toepassingsgebied van de in de bijlage bij deze beschikking vermelde steunregelingen vallen en waarvan de kosten meer dan 12 miljoen ecu bedragen, en die zijn bestemd voor ondernemingen die bedrijvig zijn in de automobielsector zoals omschreven in punt 2.1 van het communautaire kader inzake staatssteun aan de automobieliindustrie. De aanmelding wordt verricht overeenkomstig het bepaalde in de punten 2.2 en 2.3. Bovendien dient de Bondsrepubliek Duitsland jaarlijkse verslagen in zoals door het kader vereist.

2. Behalve met betrekking tot de steunregelingen die zijn opgenomen in de (niet uitputtende) lijst in de bijlage bij deze beschikking, komt de Bondsrepubliek Duitsland de in lid 1 vervatte verplichting ook na met betrekking tot alle andere bestaande, niet in de bijlage vermelde steunregelingen die ten goede zouden kunnen komen aan de sector waarop het kader van toepassing is.

3. Steunmaatregelen uit hoofde van het Berlijnse Förderungsgesetz ten gunste van de automobieliindustrie in Berlijn zijn niet aan de in het kader opgelegde verplichting tot voorafgaande aanmelding onderworpen, doch moeten wel in de daardoor vereiste jaarlijkse verslagen worden opgenomen.”

- 8 Bij brief van 2 oktober 1990 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de regeling inzake regionale steun voor het jaar 1991 overeenkomstig het

negentiende kaderplan dat was vastgesteld op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” van 6 oktober 1969 (hierna: „wet inzake de gezamenlijke taak”), waarbij zij er echter op wees dat bij de uitvoering van de voorgenoemde maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen. In deel I, punt 9.3 (blz. 43) van dit kaderplan (hierna: „negentiende kaderplan”) is bepaald dat de Commissie „besluiten heeft genomen die de steunverlening aan bepaalde sectoren, ook wanneer deze plaatsvindt in het kader van goedgekeurde programma’s (bijvoorbeeld inzake regionale steun), verbieden dan wel afhankelijk stellen van de voorafgaande goedkeuring van elk van de steunvoornemens [...]

Dergelijke regelingen bestaan voor de volgende sectoren:

a) [...]

— de automobielsector, voorzover de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschrijden.”

- 9 Op 3 oktober 1990 werd de politieke hereniging van Duitsland uitgeroepen, wat leidde tot de toetreding tot de Bondsrepubliek Duitsland van vijf nieuwe deelstaten (Länder), die voordien de Duitse Democratische Republiek hadden gevormd, waaronder de Freistaat Sachsen.
- 10 Bij brief van 31 december 1990 berichtte de Commissie de lidstaten dat zij het noodzakelijk achtte de communautaire kaderregeling te verlengen.

- 11 Ook dit besluit van de Commissie werd bekendgemaakt, bij mededeling 91/C 81/05 (PB 1991, C 81, blz. 4). In de vierde en de vijfde alinea van deze mededeling is bepaald:

„[...] de Commissie [acht] het noodzakelijk om de kaderregeling inzake staatssteun aan de automobieliindustrie in haar huidige vorm te verlengen. De enige wijziging waartoe de Commissie heeft besloten, is dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding voor de Bondsrepubliek Duitsland ook van toepassing wordt verklaard voor West-Berlijn en de voormalige DDR (artikel 1, lid 3, van beschikking [90/381] komt met ingang van 1 januari 1991 te vervallen).

Na twee jaar zal de kaderregeling opnieuw worden gezien door de Commissie. Indien er wijzigingen (of de mogelijke intrekking van de regeling) noodzakelijk blijken te zijn, zal de Commissie hierover een besluit nemen na overleg met de lidstaten.”

- 12 Bij brieven aan de Duitse regering van 5 december 1990 en 11 april 1991 keurde de Commissie de toepassing van de wet inzake de gezamenlijke taak op de nieuwe deelstaten goed, waarbij zij er echter nogmaals op wees, dat bij de uitvoering van de voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen. Ook keurde zij bij brief van 9 januari 1991 de uitbreiding van de bestaande regionale steunregelingen tot de nieuwe deelstaten goed, waarbij zij preciseerde dat de bepalingen van de communautaire kaderregeling moesten worden nageleefd.
- 13 Op 23 december 1992 besloot de Commissie de bestaande kaderregeling niet te wijzigen. Deze regeling zou van kracht blijven tot de volgende herziening door de Commissie. Dit besluit werd bekendgemaakt bij mededeling 93/C 36/06 (PB 1993, C 36, blz. 17).



- 14 In het arrest van 29 juni 1995, Spanje/Commissie (C-135/93, Jurispr. blz. I-1651, punt 39), stelde het Hof vast dat dit besluit aldus moest worden uitgelegd, dat de kaderregeling daarbij enkel is verlengd tot een volgende herziening, die evenals de vorige, na afloop van een nieuwe toepassingsperiode van twee jaar plaats diende te vinden, dat wil zeggen uiterlijk op 31 december 1994.
- 15 Na de uitspraak van dit arrest deelde de Commissie de lidstaten bij brief van 6 juli 1995 mee, dat zij op 5 juli 1995 in het belang van de Gemeenschap had beslist haar besluit van 23 december 1992 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 te verlengen, zodat de communautaire kaderregeling ononderbroken van toepassing zou blijven. Daarbij preciseerde zij dat die verlenging zou gelden totdat de procedure van artikel 93, lid 1, van het Verdrag, die zij tegelijkertijd had ingeleid, zou zijn beëindigd. Dit besluit, dat werd bekendgemaakt bij mededeling 95/C 284/03 (PB 1995, C 284, blz. 3), werd bij het arrest van het Hof van 15 april 1997, Spanje/Commissie (C-292/95, Jurispr. blz. I-1931), nietig verklaard.
- 16 Bij een tweede brief van 6 juli 1995 stelde de Commissie de lidstaten bovendien in kennis van haar daags tevoren genomen besluit hun naar aanleiding van het arrest Spanje/Commissie van 29 juni 1995 (reeds aangehaald) voor te stellen, de communautaire kaderregeling weer in te voeren voor een periode van twee jaar, zij het met bepaalde wijzigingen en, inzonderheid, met een verhoging van de aanmeldingsdrempel tot 17 miljoen ecu. De voorgestelde nieuwe tekst van de communautaire kaderregeling bepaalde in punt 2.5:

„De dienstige maatregelen treden in werking zodra alle lidstaten hun goedkeuring hebben gegeven of uiterlijk op 1 januari 1996. Alle steunprojecten die op dat moment nog geen definitieve goedkeuring van de bevoegde instanties hebben ontvangen, vallen onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding.”

- 17 De Duitse regering stemde bij brief van 15 augustus 1995 in met deze herinvoering van de communautaire kaderregeling.

## Feiten

- 18 Na de inwerkingtreding van de economische, monetaire en sociale unie tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek op 1 juli 1990, daalden in Saksen (Duitsland) de vraag naar en de productie van Trabant-auto's spectaculair. Met het oog op het behoud van de automobiellindustrie in deze streek begon Volkswagen AG (hierna: „Volkswagen”) onderhandelingen met de Treuhandanstalt (publiekrechtelijk orgaan dat belast is met de herstructurering van de ondernemingen van de voormalige Duitse Democratische Republiek; hierna: „THA”), die in oktober 1990 resulteerden in een basisovereenkomst, die onder meer de volgende punten omvatte:

- de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming die belast werd met het behoud van de arbeidsplaatsen („Beschäftigungsgesellschaft”), Sächsische Automobilbau GmbH (hierna: „SAB”), waarin de THA aanvankelijk een belang van 87,5 % en Volkswagen een belang van 12,5 % had;
- de overname door SAB van de (destijds in aanbouw zijnde) lakstraat en van de assemblagehallen in de fabriek te Mosel (Duitsland) (hierna: „Mosel I”);
- de overname door Volkswagen Sachsen GmbH (hierna: „VW Sachsen”), een 100 %-dochteronderneming van Volkswagen, van een bestaande automotorenfabriek te Chemnitz (Duitsland) (hierna: „Chemnitz I”);

— de overname door VW Sachsen van de cilinderkopproductie te Eisenach (Duitsland), en

— de bouw door VW Sachsen van een nieuwe autofabriek te Mosel, die de vier voornaamste productieactiviteiten zou omvatten, namelijk een perserij, een carrosserieafdeling, een lakstraat en assemblagehallen (hierna: „Mosel II”), en van een nieuwe automotorenfabriek te Chemnitz (hierna: „Chemnitz II”).

19 Aanvankelijk werden de overname en de herstructurering van Mosel I en Chemnitz I gezien als een tijdelijke oplossing, waarmee moest worden voorkomen dat de bestaande arbeidskrachten hun baan zouden verliezen zolang de inbedrijfstelling van Mosel II en Chemnitz II, die voor 1994 was gepland, nog geen feit was.

20 Bij brief van 19 september 1990 verzocht de Commissie de Duitse regering de overheidssteun voor die investeringsplannen overeenkomstig de communautaire kaderregeling aan te melden. Bij brieven van 14 december 1990 en 14 maart 1991 beklemtoonde zij, dat die steun niet kon worden verleend zonder vooraf bij haar te zijn aangemeld en door haar te zijn goedgekeurd. Dit onderwerp stond ook op de agenda van twee bilaterale bijeenkomsten te Bonn (Duitsland) op 31 januari en 7 februari 1991.

*De decreten van 22 maart 1991*

21 Bij twee decreten van 22 maart 1991 kende de minister van Economische Zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak aan VW Sachsen bepaalde investeringssubsidies voor Mosel II en Chemnitz II toe (hierna: „decreten van 1991”). In totaal was voor Mosel II een

bedrag van 757 miljoen DEM voorzien, dat in de periode 1991-1994 in tranches zou worden uitbetaald, en voor Chemnitz II een bedrag van 147 miljoen DEM, waarvan de betaling zou worden gespreid over de periode 1991-1996.

- 22 Bij besluit van 18 maart 1991 deed het Finanzamt Zwickau-Land aan VW Sachsen een besluit toekomen dat voorzag in bepaalde fiscale investeringspremies overeenkomstig het Investitionszulagengesetz (Duitse wet inzake fiscale investeringspremies) van 1991.
- 23 Het Volkswagen-concern verzocht ook, overeenkomstig het Fördergebietsgesetz (Duitse wet steungebieden) van 1991 tot versnelde afschrijving te mogen overgaan.
- 24 Bij brief van 25 maart 1991 verstrekten de Duitse autoriteiten de Commissie bepaalde inlichtingen betreffende de in de punten 21 tot en met 23 van het onderhavige arrest bedoelde steunmaatregelen. Daarbij merkten zij op dat zij nog niet over meer gedetailleerde informatie beschikten en dat het de bedoeling was dat de steun zou worden toegekend in het kader van de door de Commissie voor de nieuwe deelstaten goedgekeurde steunregelingen. Bij brief van 17 april 1991 gaf de Commissie te kennen dat de brief van de Duitse autoriteiten van 25 maart 1991 weliswaar een aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag was, maar dat aanvullende informatie noodzakelijk was.
- 25 Bij brief van 29 mei 1991 stelden de Duitse autoriteiten onder meer, dat de communautaire kaderregeling slechts gedurende een periode van twee jaar, die op 31 december 1990 was verstreken, van toepassing was geweest en eerst in april 1991 was verlengd, zodat zij tussen 1 januari en 31 maart 1991 niet op de nieuwe deelstaten van toepassing was geweest. Aangezien de litigieuze steunmaatregelen vóór 31 maart 1991 waren goedgekeurd, kon de Commissie deze volgens de Duitse autoriteiten uitsluitend aan de regelingen inzake regionale steun (zie punt 8 van het onderhavige arrest) toetsen. Tijdens een bijeenkomst op 10 juli 1991 wees

de Commissie dit standpunt van de Duitse autoriteiten van de hand, en bij brief van 16 juli 1991 verzocht zij om meer gedetailleerde informatie. Nadat de Duitse regering op 17 september 1991 had geantwoord, zond de Commissie haar bij brief van 27 november 1991 opnieuw een vragenlijst toe.

- 26 In oktober en december 1991 ontving het Volkswagen-concern voor Mosel II en Chemnitz II een bedrag van 360,8 miljoen DEM aan rechtstreekse investerings-subsidies en een bedrag van 10,6 miljoen DEM aan fiscale investeringspremies.
- 27 Bij beschikking van 18 december 1991, die werd bekendgemaakt bij mededeling 92/C 68/04 (PB 1992, C 68, blz. 14) en op 14 januari 1992 ter kennis van de Duitse regering werd gebracht, besloot de Commissie wat de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt betreft van de verschillende steunmaatregelen voor de financiering van de investeringen in Mosel I en II, Chemnitz I en II, alsmede in de fabriek te Eisenach, de onderzoeksprocedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.
- 28 In deze beschikking concludeerde de Commissie met name:

„[...] de steun die uw autoriteiten voornemens zijn te verlenen, geeft om de volgende redenen aanleiding tot ernstige bedenkingen:

- de steunmaatregelen zijn niet correct, overeenkomstig de procedure van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag, aangemeld bij de Commissie;

— de vermoedelijk hoge steunintensiteit voor een plan dat een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding op de Europese automarkt behelst, zou kunnen leiden tot vervalsing van de concurrentie;

— tot op heden is niet overtuigend aangetoond dat de relatief hoge intensiteit van de regionale steun, het verlenen van indirecte investeringssteun door de THA en het eveneens door de THA verlenen van tijdelijke bedrijfssteun, in redelijke verhouding staan tot de structurele en economische problemen waarmee [het Volkswagen-concern] in de nieuwe deelstaten ongetwijfeld wordt geconfronteerd; integendeel, de totale steunintensiteit lijkt onevenredig hoog en onverenigbaar met de criteria van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobiellindustrie.”

29 Bij brief van 29 januari 1992 verklaarde de Duitse regering zich bereid alle steunbetalingen op te schorten totdat de onderzoeksprocedure zou zijn afgerond.

30 Bij brief van 24 april 1992 verzocht de Commissie de Duitse autoriteiten, de THA en Volkswagen om nadere gegevens. Nadat op 28 april 1992 een bijeenkomst was gehouden, die was gevolgd door brieven van de Commissie van 14 mei, 5 juni, 21 augustus en 17 november 1992, verstrekten de Duitse autoriteiten aanvullende inlichtingen bij brieven van 20 mei, 3 en 12 juni, 20 en 29 juli, 8 en 25 september, 16 en 21 oktober, en 4 en 25 november 1992. Volkswagen deed dit bij brieven van 15 juni en 30 oktober 1992 en van 12 en 20 juni 1993. Partijen kwamen ook nog bijeen op 16 juni, 9 september, 12 en 16 oktober, en 3 december 1992, alsmede op 8 en 11 juni 1993.

- 31 Op 13 januari 1993 besloot Volkswagen essentiële onderdelen van de oorspronkelijk voor Mosel en Chemnitz geplande investeringen uit te stellen. De lakstraat en de assemblagehallen van Mosel II zouden pas in 1997 operationeel worden en de motorenfabriek Chemnitz II zou eerst in 1996 met de productie beginnen. De Commissie stemde ermee in haar beoordeling te herzien met inachtneming van de nieuwe investeringsplannen van Volkswagen.

*De decreten van 30 maart 1993*

- 32 Op 30 maart 1993 stelde de minister van Economische Zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991 vast (hierna: „decreten van 1993”). Het totale bedrag aan subsidies voor de gewijzigde investeringsplannen kwam op 708 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en op 195 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 33 Tijdens een bespreking op 5 mei 1993 werden de Commissie bepaalde bijzonderheden over de nieuwe investeringsplannen van Volkswagen verstrekt. Schriftelijke informatie hierover gaven de Duitse autoriteiten bij schrijven van 6 juni 1993. Deze informatie werd door Volkswagen aangevuld bij brieven van 24 juni en 6 juli 1993 en in een faxbericht van 10 november 1993. Deze nieuwe informatie werd voorts besproken tijdens bijeenkomsten op 18 mei, 10 juni en 2 en 22 juli 1993. Bij schrijven van 15 februari 1994 en in een faxbericht van 25 februari 1994 zond de Duitse regering nieuwe gegevens over de door Volkswagen geplande productiecapaciteit.
- 34 De Commissie kreeg ook nieuwe informatie over die plannen tijdens een fabrieksbezoek begin april 1994 en tijdens bijeenkomsten op 11 mei en 2, 7 en 24 juni 1994. Deze informatie werd aangevuld met verdere schriftelijke informatie die deels tijdens deze bijeenkomsten werd verstrekt en deels op 10 mei, 30 juni, en 4 en 12 juli 1994 door de Duitse autoriteiten en door Volkswagen werd toegezonden.

*De decreten van 24 mei 1994*

- 35 Op 24 mei 1994 stelde de minister van Economische Zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991 en 1993 vast (hierna: „decreten van 1994”). Het totale bedrag aan subsidies voor de nieuwe investeringsplannen kwam op 648 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en op 167 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 36 Bij overeenkomst van 21 juni 1994, aangevuld op 1 november daaraanvolgend, verkreeg Volkswagen van de THA het belang van 87,5 % dat deze in SAB had.

*Beschikking 94/1068/EG van de Commissie*

- 37 Op 27 juli 1994 stelde de Commissie beschikking 94/1068/EG vast, betreffende steun aan het Volkswagen-concern voor investeringen in de nieuwe Duitse deelstaten (PB L 385, blz. 1; hierna: „Mosel I-beschikking”). In punt IV, vierde alinea, van de considerans van deze beschikking, stelde de Commissie vast:

„Bij het inleiden van de procedure had de Commissie de investeringsplannen van Volkswagen in Saksen als één geheel beschouwd en zij wenste daarom over alle steunelementen tezamen een beslissing te nemen. Ook na zijn besluit in 1993 om de investeringen in de nieuwe fabrieken uit te stellen, voerde Volkswagen aanvankelijk aan dat dit voor de productietechniek, het gebruik van de factor arbeid en andere belangrijke variabelen geen gevolgen had. Dit jaar werd echter tijdens een fabrieksbezoek en aan de hand van deskundigenadvies, duidelijk dat dit standpunt niet langer kon worden gehandhaafd. Volkswagen gaf bovendien tegenover de Commissie toe dat de vroegere plannen voor de projecten inmiddels achterhaald zijn en dat aan nieuwe plannen wordt gewerkt. De nieuwe plannen voor de nieuwe automobiel- en motorfabrieken Mosel II en Chemnitz II zijn nauw



verbonden met de ontwikkeling van de Golf A4 die op hetzelfde tijdstip in productie zal gaan als waarop Mosel II operationeel wordt, namelijk in 1997. De definitieve versie van de nieuwe plannen zal eerst eind 1994 beschikbaar zijn. Voorzover thans bekend, zullen deze nieuwe plannen fundamentele wijzigingen in technologie en productiestructuur inhouden. Het is dus duidelijk dat het verband dat aanvankelijk bestond tussen de investeringen in de oude THA-fabrieken en de plannen voor nieuwe fabrieken in het vrije veld, thans niet meer bestaat. Daarom heeft de Commissie besloten zich vooreerst bij de onderhavige beschikking te beperken tot de herstructureringssteun voor de bestaande fabrieken — waarover zij zich op basis van de beschikbare gegevens een duidelijke mening kan vormen — en over de steun voor de nieuwbouwprojecten eerst een besluit te nemen wanneer Volkswagen en Duitsland definitieve investerings- en staatssteunplannen kunnen voorleggen. [...]"

- 38 Uit de Mosel I-beschikking blijkt, dat de lakstraat en de assemblagehallen van Mosel I overeenkomstig de met de THA gesloten overeenkomst (zie punt 18 van het onderhavige arrest) werden gemoderniseerd en getransformeerd. Tot in 1992 werd Mosel I gebruikt voor de eindassemblage van de VW Polo- en Golf A2-modellen, waarvan de onderdelen in andere fabrieken van het Volkswagen-concern werden vervaardigd en vervolgens aan Mosel werden geleverd. Vanaf juli 1992 kon dankzij het gecombineerde gebruik van de lakstraat en de assemblagehallen van Mosel I, waarvan de transformatie pas was voltooid, en van de nieuwe carrosserieafdeling van Mosel II, die pas operationeel was geworden, in Mosel worden begonnen met de productie van de Golf A3. Het persen vond toen nog elders plaats. Vervolgens werd in januari 1993 de logistiek overgebracht van Wolfsburg (Duitsland) naar Mosel I, in de buurt waarvan zich nieuwe toeleveranciers vestigden, die de voor Mosel I en Chemnitz I benodigde onderdelen konden leveren. De nieuwe perserij van Mosel II werd in maart 1994 naast de fabriek Mosel I operationeel.
- 39 In artikel 1 van de Mosel I-beschikking verklaarde de Commissie onder meer verschillende steunbedragen die tot eind 1993 — toen de herstructurering moest zijn voltooid — waren toegekend, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Het ging om een bedrag van 487,3 miljoen DEM voor Mosel I en van 84,8 miljoen DEM voor Chemnitz I. Daarentegen beschouwde zij bepaalde steunbedragen die na die tijd waren toegekend, als onverenigbaar met de

gemeenschappelijke markt. Het betrof hier in het bijzonder de bedragen die als steun voor vervangings- en moderniseringsinvesteringen moesten worden beschouwd en — aldus de Mosel I-beschikking — volgens de bepalingen van de communautaire kaderregeling niet konden worden toegestaan (zie de punten IX en x van de considerans van de Mosel I-beschikking).

- 40 Vervolgens liet de Duitse regering de Commissie herhaalde malen mondeling weten, dat bij het opstellen van de plannen voor Mosel II en Chemnitz II vertraging was ontstaan. Een brief van 12 april 1995, waarin de Commissie de Duitse autoriteiten eraan herinnerde dat zij haar de plannen van Volkswagen voor die nieuwe fabrieken moesten voorleggen, zodat zij de desbetreffende steunmaatregelen kon onderzoeken, bleef onbeantwoord. Bij schrijven van 4 augustus 1995 drong de Commissie erop aan dat de benodigde informatie haar zo spoedig mogelijk zou worden toegezonden. Ook kondigde zij aan dat zij, ingeval Duitsland geen gehoor zou geven aan dit verzoek, op basis van de haar ter beschikking staande informatie een voorlopige beschikking, gevolgd door een eindbeschikking, zou vaststellen. In antwoord op dit schrijven deelde de Duitse regering de Commissie bij brief van 22 augustus 1995 mee dat de investeringsplannen van Volkswagen nog steeds niet waren voltooid.
- 41 Bij beschikking 96/179/EG van 31 oktober 1995 gelastte de Commissie de Duitse regering haar alle documentatie, informatie en gegevens te verstrekken inzake de plannen voor nieuwe investeringen van het Volkswagen-concern in de nieuwe deelstaten, en inzake de daarvoor te verlenen steun (PB 1996, L 53, blz. 50).
- 42 Naar aanleiding van deze beschikking werden de Commissie tijdens een gesprek op 20 november 1995 bepaalde inlichtingen over het project en de productiecapaciteit verstrekt. Een en ander werd bij brief van 13 december 1995 bevestigd en tijdens een fabrieksbezoek op 21 en 22 december 1995 nader toegelicht. Op 15 januari 1996 stelde de Commissie opnieuw vragen aan de Duitse autoriteiten. Na een gesprek op 23 januari 1996 werd het merendeel van de nog ontbrekende gegevens haar bij brieven van 1 en 12 februari 1996 verstrekt.

*De decreten van 21 februari 1996*

- 43 Op 21 februari 1996 stelde de minister van Economische Zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991, 1993 en 1994 vast. Het totale bedrag aan rechtstreekse investerings-subsidies bedroeg voortaan 499 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en 109 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 44 Bij brief van 23 februari 1996 herinnerde de Commissie de Duitse autoriteiten eraan, dat bepaalde gegevens nog ontbraken. Deze werden haar tijdens een gesprek op 25 maart 1996 verstrekt en in twee gesprekken op 2 en 11 april 1996 nader toegelicht. Op 29 mei 1996 vond opnieuw een gesprek plaats.

*De bestreden beschikking*

- 45 Op 26 juni 1996 stelde de Commissie de bestreden beschikking vast. Het dispositief van deze beschikking luidt als volgt:

*„Artikel 1*

De volgende steunbedragen die Duitsland heeft voorgenomen voor de onderscheiden investeringsprojecten van [Volkswagen] in Saksen, zijn verenigbaar met

artikel 92, lid 3, onder c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, onder c, van de [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: ‚EER-overeenkomst’)]:

- door Duitsland aan [het Volkswagen-concern] toegekende steun ten behoeve van [diens] investeringsprojecten in Mosel (Mosel II) en in Chemnitz (Chemnitz II) in de vorm van rechtstreekse investeringssubsidies ter hoogte van 418,7 miljoen DEM;
  
- door Duitsland aan [het Volkswagen-concern] toegekende steun ten behoeve van diens investeringsprojecten in Mosel (Mosel II) en in Chemnitz (Chemnitz II) in de vorm van fiscale investeringspremies ter hoogte van 120,4 miljoen DEM.

## *Artikel 2*

De volgende, door Duitsland voorgenomen steun voor de onderscheiden investeringsprojecten van Volkswagen [...] in Saksen is niet verenigbaar met artikel 92, lid 3, onder c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, onder c, van de EER-Overeenkomst en mag niet worden uitgekeerd:

- de voorgenomen investeringssteun aan [het Volkswagen-concern] voor [diens] investeringsprojecten in Mosel II en Chemnitz II in de vorm van versnelde afschrijvingen op investeringen in het kader van de Duitse wet steungebieden met een nominale waarde van 51,67 miljoen DEM;

- de voorgenomen investeringssteun aan [het Volkswagen-concern] voor [diens] investeringen in Mosel II in de vorm van rechtstreekse investerings-subsidies ten belope van 189,1 miljoen DEM, die het in artikel 1, eerste streepje, genoemde bedrag overschrijdt.

### *Artikel 3*

Duitsland garandeert dat de capaciteit van de fabrieken in Mosel in 1997 niet groter zal zijn dan 432 eenheden per dag. [...]

Voorts verstrekt Duitsland de Commissie jaarverslagen, waarbij het de Commissie toelichtingen verstrekt, over de uitvoering van de subsidiabele investeringen ter hoogte van 2 654,1 miljoen DEM in Mosel II en Chemnitz II en over de inderdaad uitgekeerde steun om te waarborgen dat de gecombineerde effectieve steunintensiteit, uitgedrukt in bruto-subsidie-equivalent, voor Mosel II niet hoger dan 22,3 % en voor Chemnitz II niet hoger dan 20,8 % is. [...]

### *Artikel 4*

Duitsland stelt de Commissie binnen één maand te rekenen vanaf de bekendmaking van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn genomen om deze beschikking na te komen.

## *Artikel 5*

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.”

- 46 Naar aanleiding van een brief van 8 juli 1996 van de voorzitter van de raad van bestuur van Volkswagen aan de minister-president van de Freistaat Sachsen, keerde de Freistaat Sachsen nog diezelfde maand aan Volkswagen een bedrag van 90,7 miljoen DEM aan rechtstreekse investeringssubsidies uit, die door de bestreden beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren verklaard.

## **Procesverloop**

- 47 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht van eerste aanleg op 26 augustus en 13 september 1996, hebben zowel de Freistaat Sachsen als Volkswagen en VW Sachsen een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld. Deze beroepen zijn ingeschreven onder de nummers T-132/96 en T-143/96.
- 48 Met het onderhavige beroep, ingeschreven ter griffie van het Hof op 16 september 1996, komt de Bondsrepubliek Duitsland tegen dezelfde beschikking op.
- 49 Bij beschikking van 4 februari 1997 heeft het Hof de behandeling van de onderhavige zaak geschorst in afwachting van de uitspraak van de arresten van het Gerecht in de zaken T-132/96 en T-143/96.

- 50 Bij beschikking van de president van het Hof van 13 maart 2000, is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 51 Bij arrest van 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie (T-132/96 en T-143/96, Jurispr. blz. II-3663; hierna: „arrest van het Gerecht”), heeft het Gerecht de in punt 47 van het onderhavige arrest bedoelde beroepen verworpen.
- 52 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 februari 2000, hebben zowel de Freistaat Sachsen als Volkswagen en VW Sachsen hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht ingesteld. Deze hogere voorzieningen zijn ingeschreven onder de nummers C-57/00 P en C-61/00 P.

### Ten gronde

- 53 De Bondsrepubliek Duitsland vordert de nietigverklaring van artikel 2 van de bestreden beschikking, alsmede van artikel 1 ervan voorzover de met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaarde fiscale investeringspremies en investeringssubsidies worden beperkt tot 418,7 en 120,4 miljoen DEM, en, ten slotte, van artikel 3, tweede alinea, van de beschikking, voorzover de gecombineerde effectieve steunintensiteit, uitgedrukt in bruto-subsidie-equivalent, voor Mosel II tot 22,3 % en voor Chemnitz II tot 20,8 % wordt beperkt. Voorts verzoekt zij het Hof de Commissie in de kosten te verwijzen.

- 54 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Bondsrepubliek Duitsland meerdere middelen aan, die zijn ontleend aan schendingen van artikel 92, lid 2, sub c, EG-Verdrag [thans, na wijziging, artikel 87, lid 2, sub c, EG], de bij artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) voorgeschreven motiveringsplicht, artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag, en artikel 92, lid 3, van het Verdrag, alsmede aan de onbegrijpelijkheid en onjuistheid van de door de Commissie uitgevoerde kosten- en batenanalyse en, ten slotte, aan een schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.
- 55 De Commissie verzoekt het Hof het beroep ongegrond te verklaren en verzoekster in de kosten te verwijzen.
- 56 In repliek heeft de Bondsrepubliek Duitsland afstand gedaan van twee middelen, namelijk het middel ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag, en het middel ontleend aan schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

*Eerste middel: schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag*

- 57 Volgens de Duitse regering blijkt uit verschillende gegevens (productiviteit, marginaal exportniveau in Oost-Duitsland, verschil tussen binnenlandse vraag en plaatselijke productie, toename van het bruto binnenlands product, bruto binnenlands product per inwoner en werkloosheidsgraad) dat Oost-Duitsland in 1996 en voor onbepaalde tijd ernstige nadelen heeft ondervonden van de deling van Duitsland.



- 58 Volgens haar is de toegekende steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover — zoals in casu — aan de voorwaarden van artikel 92 van het Verdrag is voldaan.
- 59 De Duitse regering stelt dat de Commissie opzettelijk heeft geweigerd om deze regel in de bestreden beschikking toe te passen, omdat de uitzonderingen op het staatssteunverbod strikt moeten worden uitgelegd. Zij betwist niet dat de uitzonderingen inderdaad strikt moeten worden uitgelegd, maar betoogt dat de Commissie de draagwijdte van de uitzondering van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag dermate beperkt dat het nuttig effect ervan verloren dreigt te gaan.
- 60 Zij herinnert eraan dat deze bepalingen ook ná de Duitse hereniging deel zijn blijven uitmaken van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag van Amsterdam en de EER-overeenkomst, en leidt hieruit af dat de auteurs van deze Verdragen en voormelde Overeenkomst met deze uitzondering het hoofd hebben willen bieden aan de bijzondere situatie die uit de politieke en economische deling van Duitsland is voortgevloeid.
- 61 Bij de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, mag de Commissie enkel verifiëren of de nationale autoriteiten deze bepaling niet hebben misbruikt. Met name moet zij verifiëren — hetgeen in casu juist niet is gebeurd — dat de steun tot doel heeft de door de deling van Duitsland veroorzaakte economische nadelen te compenseren.
- 62 Bovendien blijkt uit een vergelijking van de bewoordingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag enerzijds („de [...] nadelen compenseren”) en sub b anderzijds („herstel van de veroorzaakte schade”), dat in de situatie bedoeld in de eerste bepaling de economische nadelen niet voortvloeien uit een eenmalige en plotse gebeurtenis, maar geleidelijk, naar aanleiding van de afzonderlijke ontwikkeling van Oost- en West-Duitsland, tot uiting zijn gekomen.

- 63 In casu is de Commissie buiten de perken van haar controlebevoegdheden getreden, en heeft zij met opzet verzuimd om na te gaan of compensatie van de door de deling van Duitsland veroorzaakte economische nadelen noodzakelijk was.

#### Beoordeling door het Hof

- 64 Krachtens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag zijn „steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland” verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, „voorzover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren”.
- 65 Aangezien deze bepaling na de hereniging van Duitsland niet is afgeschaft, noch door het Verdrag betreffende de Europese Unie, noch door het Verdrag van Amsterdam, kan, gelet op de objectieve draagwijdte van de regels van het gemeenschapsrecht, niet worden verondersteld dat deze bepaling sinds deze hereniging zonder voorwerp is geworden (zie arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punten 47 en 48, en 28 januari 2003, Duitsland/Commissie, C-334/99, Jurispr. blz. I-1139, punt 116).
- 66 Niettemin zij opgemerkt dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag een uitzondering vormt op het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag neergelegde algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt, en dus strikt moet worden uitgelegd (arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 49).
- 67 Dienaangaande heeft het Hof in de reeds aangehaalde arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie (punt 52), en 28 januari 2003, Duitsland/Commissie

(punt 120), geoordeeld dat de uitdrukking „deling van Duitsland” historisch refereert aan de totstandkoming van de scheidingslijn tussen de twee bezette zones in 1948, en dat met de „door deze deling berokkende economische nadelen” derhalve alleen die economische nadelen kunnen worden bedoeld, die in bepaalde gebieden in Duitsland zijn veroorzaakt door het isolement dat de instelling van die materiële grens heeft teweeggebracht, zoals de onderbreking van verkeerswegen of het verlies van afzetmarkten door het afbreken van de handelsbetrekkingen tussen de twee delen van het Duitse grondgebied.

- 68 De Duitse regering heeft — in het bijzonder tijdens de mondelinge behandeling — deze uitlegging van het Hof betwist en in wezen gesteld dat het begrip „door deze deling berokkende economische nadelen” als bedoeld in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, van toepassing is op steun die noodzakelijk is ter compensatie van de achterstand in economische ontwikkeling die te wijten is aan het voormalige politiek-economische regime in de nieuwe deelstaten.
- 69 Deze uitlegging van het begrip „door de deling van Duitsland berokkende economische nadelen” kan niet worden aanvaard.
- 70 Waar de Duitse regering zich namelijk op het standpunt stelt dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag het mogelijk maakt de — overigens geheel onbetwistbare — economische achterstand van de nieuwe deelstaten volledig te compenseren, gaat zij voorbij aan het uitzonderingskarakter van deze bepaling en aan de context en het doel ervan (zie arrest van 28 januari 2003, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 121).
- 71 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat uitzonderingen op het algemene beginsel van de onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt strikt moeten worden uitgelegd (zie punt 66 van het onderhavige arrest).

- 72 Bijgevolg mogen, zoals duidelijk uit punt 54 van het reeds aangehaalde arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, blijkt, overeenkomstig deze bepaling enkel de economische nadelen worden gecompenseerd die rechtstreeks door de geografische deling van Duitsland zijn veroorzaakt.
- 73 Artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag kan dus niet aldus worden uitgelegd, dat het situaties betreft die niet rechtstreeks voortvloeien uit het feit dat er vroeger een grens door Duitsland liep, maar grotendeels het concrete resultaat zijn van het economische beleid van de Duitse Democratische Republiek.
- 74 De door de Duitse regering aangevoerde uitlegging van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag doet derhalve afbreuk aan het vereiste van een rechtstreeks verband tussen het economische nadeel en de geografische deling van Duitsland.
- 75 De verschillen in ontwikkeling tussen de oude en de nieuwe deelstaten vinden niet hun verklaring in de geografische breuk die het gevolg is van de deling van Duitsland, maar in het feit dat in de twee delen van Duitsland verschillende politiek-economische systemen bestonden.
- 76 Bijgevolg heeft de Duitse regering, nu zij niet heeft bewezen dat de steun noodzakelijk was ter compensatie van een door de geografische deling van Duitsland berokkend nadeel, niet aangetoond dat de Commissie artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag heeft geschonden.
- 77 Deze regering stelt echter eveneens dat de Commissie deze bepaling in het verleden niet enkel als een regel ter compensatie van de rechtstreeks uit de grens

tussen West- en Oost-Duitsland voortvloeiende nadelen heeft uitgelegd, maar tevens als een bepaling ter bestrijding van de economische gevolgen van de opdeling van Duitsland in verschillende economische zones. Dienaangaande verwijst zij naar de beschikking van de Commissie van 11 december 1964 betreffende de steunmaatregelen ter bevordering van de integratie van het Saargebied in de economie van de Bondsrepubliek Duitsland (Bulletin van de Europese Economische Gemeenschap 2-1965, blz. 33; hierna: „beschikking betreffende het Saargebied”).

- 78 Luidens deze beschikking heeft de Commissie krachtens artikel 92, lid 2, sub b, van het Verdrag, dan wel krachtens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, bepaalde steunmaatregelen toegestaan, in de eerste plaats ten behoeve van ontheemden, vluchtelingen en personen die ten gevolge van de oorlog of de demontage schade hebben geleden, in de tweede plaats ten behoeve van de grensgebieden langs de Sovjetzone, en in de derde plaats ter bevordering van de integratie van het Saargebied in de Bondsrepubliek Duitsland.
- 79 Deze steun werd echter, anders dan de Duitse regering stelt, niet uitsluitend ten behoeve van het Saarland toegekend. Met name is niet duidelijk aangegeven op welke rechtsgrond de Commissie de steun aan deze deelstaat heeft goedgekeurd. Zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie in de zaken Freistaat Sachsen e.a./Commissie (heden uitgesproken arrest in gevoegde zaken C-57/00 P en C-61/00 P) opmerkt, is in de beschikking betreffende het Saargebied sprake van artikel 92, lid 2, sub b, of artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, en refereert zij eveneens aan steunmaatregelen ten gunste van gebieden die aan de Sovjetzone en Berlijn grenzen, zodat de verwijzing naar artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag mogelijkwijs enkel deze grensgebieden en Berlijn betreft, en dus niet noodzakelijkerwijs uitsluitend op het Saargebied betrekking heeft.
- 80 In ieder geval doet de uitlegging die de Commissie in het verleden aan artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag heeft gegeven, ongeacht de inhoud ervan, geen

afbreuk aan de juistheid — en dus de geldigheid — van de uitlegging die zij in de bestreden beschikking aan deze bepaling geeft.

81 De geldigheid van de bestreden beschikking moet immers uitsluitend aan artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag worden getoetst, en niet aan een of andere vroegere praktijk.

82 Uit een en ander volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen.

*Tweede middel: schending van artikel 190 van het Verdrag*

Geen motivering van de beschikking wat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag betreft

83 Met het eerste onderdeel van het tweede middel betoogt de Duitse regering dat de Commissie de bestreden beschikking enkel met betrekking tot artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag heeft gemotiveerd, ofschoon deze regering te kennen had gegeven dat zij artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag als de relevante rechtsgrond beschouwde. Dienaangaande ontbreekt, volgens de Duitse regering, elke motivering. De Commissie heeft enkel verwezen naar de noodzaak van een strikte uitlegging van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, en naar het feit dat deze bepaling niet geldt voor regionale steun voor nieuwe investeringsplannen.

- 84 Volgens de Duitse regering volgt uit vaste rechtspraak dat de omvang van de motiveringsplicht inzonderheid afhangt van de aard van de betrokken handeling. Bij beschikkingen die aan welbepaalde adressaten zijn gericht, is deze verplichting aan bijzonder strenge voorwaarden onderworpen, opdat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen en de belanghebbende lidstaten en onderdanen de omstandigheden kennen waarin de gemeenschapsinstellingen het Verdrag hebben toegepast. In casu is deze motivering des te belangrijker, daar zij niet alleen een lidstaat, maar ook de autoriteiten van een deelstaat en een particuliere vennootschap aangaat.
- 85 Zij voegt hieraan toe dat de verwijzing door de Commissie naar andere beschikkingen, die eveneens gebrekkig zijn gemotiveerd, er niet toe leidt dat de bestreden beschikking voor de belanghebbenden begrijpelijk wordt.
- 86 Volgens de Commissie is de bestreden beschikking naar behoren gemotiveerd, omdat zij is vastgesteld in een voor de Duitse regering welbekende context.

— Beoordeling door het Hof

- 87 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering 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, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. 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 vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name arresten van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 19, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63).

- 88 De redenen voor de niet-toepassing van de uitzondering van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de feiten van het concrete geval, zijn in de bestreden beschikking inderdaad summier uiteengezet.
- 89 Er zij echter op gewezen dat de bestreden beschikking is vastgesteld in een voor de Duitse regering welbekende context, en in de lijn ligt van een vaste beschikkingspraktijk.
- 90 Dienaangaande moet worden beklemtoond dat de Duitse regering, in haar contacten met de Commissie, sinds 1990 herhaaldelijk heeft verwezen naar artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, en daarbij de nadruk heeft gelegd op het belang van deze bepaling voor het economisch herstel van de nieuwe deelstaten.
- 91 De argumenten die de Duitse regering in dit verband heeft aangevoerd, zijn door de Commissie in diverse beschikkingen afgewezen, bijvoorbeeld in beschikking 94/266/EG van 21 december 1993 betreffende het steunvoornemen ten behoeve van SST-Garnesellschaft mbH, Thüringen (PB 1994 L 114, blz. 21), in de Mosel I-beschikking, en in beschikking 94/1074/EG van 5 december 1994 inzake het voornemen van de Duitse autoriteiten steun te verlenen aan Textilwerke Deggendorf GmbH, Thüringen (PB L 386, blz. 13).



- 92 Gelet op deze context, mocht de bestreden beschikking summier worden gemotiveerd (arrest van 26 november 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e.a./Commissie*, 73/74, *Jurispr.* blz. 1491, punt 31, en arrest van 19 september 2000, *Duitsland/Commissie*, reeds aangehaald, punt 105).
- 93 In casu moet worden vastgesteld dat de bestreden beschikking summier maar naar behoren is gemotiveerd.
- 94 Het eerste onderdeel van het tweede middel is dus ongegrond.

De gestelde tegenstrijdigheid van de motivering van de bestreden beschikking wat de aard van de investering betreft

- 95 Met het tweede onderdeel van het tweede middel betoogt de Duitse regering dat de motivering van de bestreden beschikking tegenstrijdig is. Zij wijst erop dat de motivering van beschikkingen volgens vaste rechtspraak duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn en in geen enkel opzicht tegenstrijdig mag zijn, zodat de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen.
- 96 Volgens haar is de bestreden beschikking dubbelzinnig en tegenstrijdig, voorzover de Commissie enerzijds in punt XII van de considerans ervan op een uitbreiding van de bestaande capaciteiten wijst, maar anderzijds in de punten III, vijfde alinea, en V van dezelfde considerans het plan als één, nog niet voltooid en dus uitgesteld, geheel beschouwt. Eenzelfde investering kan niet tegelijkertijd als voltooid — en dus vatbaar voor uitbreiding — en als onvoltooid — maar enkel uitgesteld — worden beschouwd.

## — Beoordeling door het Hof

- 97 Vaststaat dat Volkswagen in 1993 heeft besloten een deel van het oorspronkelijke investeringsplan uit te stellen.
- 98 Het begrip „investeringsuitbreiding” daarentegen heeft niets van doen met het tijdschema voor de uitvoering van het project als zodanig, maar hangt samen met het begrip „investering op onontsloten terrein”.
- 99 Uit punt XII, achtste alinea, van de considerans van de bestreden beschikking blijkt duidelijk dat met investering of fabriek op onontsloten terreinen „niet enkel wordt bedoeld dat de fabriek inderdaad in het open veld wordt neergezet, maar vooral dat het voor de investeerder om een nieuwe, nog niet-ontwikkelde locatie gaat”. Volgens dezelfde alinea „betekent dit voor de onderneming, in vergelijking met de uitbreiding van een bestaande fabriek, de volgende typische problemen: het ontbreken van adequate infrastructuur, het ontbreken van georganiseerde logistiek, geen specifiek voor de onderneming geschoolde arbeidskrachten en nog geen net van toeleveranciers”.
- 100 In casu heeft de Commissie echter in punt XII, negende alinea, van de considerans van de bestreden beschikking rekening gehouden met het feit „dat de verschillende afdelingen van de fabriek in Mosel op verschillende tijdstippen in bedrijf zullen worden genomen”. Eens de sinds 1994 te Mosel gevestigde autofabriek in bedrijf was genomen, kon de Commissie in de tiende alinea van hetzelfde punt terecht besluiten dat, gemeenschapsrechtelijk gezien, de „toekomstige investeringen voor een nieuwe lakstraat en een eindmonteringswerkplaats in Mosel II daarom geen investeringen op onontsloten terrein [vormden,] maar een uitbreiding van bestaande capaciteiten”.

- 101 Uit een en ander volgt dat de motivering van de bestreden beschikking niet tegenstrijdig is, zodat het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond is.
- 102 Blijkens de punten 94 en 101 van het onderhavige arrest moet dit middel dus worden afgewezen.

*Derde middel: schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag*

- 103 De Duitse regering verwijt de Commissie dat zij artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag — dat zij conservatoir als rechtsgrond had aangevoerd — niet heeft willen toepassen, en deze weigering niet heeft gemotiveerd. Zij verwijst naar punt X, tweede alinea, van de considerans van de beschikking:

„Aan de voorwaarden voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder b, van het Verdrag is duidelijk niet voldaan. Weliswaar heeft de Duitse hereniging negatieve gevolgen voor de Duitse economie gehad, maar deze zijn op zich geen reden om artikel 92, lid 3, onder b, op een steunregeling toe te passen. De laatste keer dat de Commissie oordeelde dat een steunregeling een ernstige verstoring kon verhelpen, was in 1991, toen zij haar goedkeuring verleende voor steun aan een privatiseringsprogramma in Griekenland. In haar desbetreffende beschikking had zij opgemerkt dat het privatiseringsprogramma een integrerend bestanddeel vormde van de toezeggingen die waren gedaan op grond van beschikking 91/306/EG van de Raad van 4 maart 1991 inzake het herstel van de gehele nationale economie. Duitsland bevindt zich onmiskenbaar in een geheel andere situatie.”

104 Volgens deze regering moet artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag worden toegepast zodra de economische toestand in bepaalde streken van een lidstaat — zoals de nieuwe deelstaten — kritiek is.

— Beoordeling door het Hof

105 Krachtens artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, kunnen steunmaatregelen „om [...] een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen” als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

106 Gelet op de context en de opzet van deze bepaling alsmede op de noodzaak om de uitzonderingen op het algemene beginsel van de onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt strikt uit te leggen (zie punt 66 van het onderhavige arrest), moet worden vastgesteld dat de in deze bepaling bedoelde verstoring de economie van een lidstaat moet treffen en niet enkel de economie van een streek of gebied ervan.

107 Het is immers op grond van artikel 92, lid 3, sub a of c, van het Verdrag, dat de probleemgebieden van een lidstaat steun kunnen ontvangen die de Commissie als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwt.

108 In haar derde middel heeft de Duitse regering echter uitsluitend verwezen naar een ernstige verstoring van de economie van de Freistaat Sachsen, en helemaal niet aangevoerd dat deze situatie tot een ernstige verstoring van de economie van de Bondsrepubliek Duitsland heeft geleid.

- 109 De argumenten van de Duitse regering betreffende de niet-toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, moeten dus worden afgewezen.
- 110 Wat betreft de grief inzake de ontoereikende motivering van deze niet-toepassing, moet gelet op de in de punten 87 en 92 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak worden vastgesteld dat dienaangaande de bestreden beschikking, rekening houdend met de context van de zaak, de eerdere beschikkingen van de Commissie in dit kader — met name de Mosel I-beschikking — en het feit dat tijdens de administratieve procedure geen specifieke argumenten zijn aangevoerd, op dit punt weliswaar summier doch toereikend is gemotiveerd.
- 111 Het derde middel moet derhalve worden afgewezen.

*Vierde middel: schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag*

1. Eerste onderdeel van het vierde middel

- 112 Met het eerste onderdeel van het vierde middel betoogt de Duitse regering dat, gesteld dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet van toepassing was, de Commissie ter beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt rekening had moeten houden met de gegevens waarover zij beschikte ten tijde van de toekenning van de betrokken steun, en niet ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking. De betrokken

steun moest ten tijde van de toekenning ervan niet afzonderlijk worden aangemeld, aangezien hij deel uitmaakte van het negentiende kaderplan dat de Commissie bij brief van 2 oktober 1990 aan de Duitse regering had goedgekeurd.

- 113 Volgens de Duitse regering moet, blijkens de rechtspraak van het Hof, voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, het tijdstip waarop de steun is toegekend als uitgangspunt worden genomen, zodat in casu 22 maart 1991 de relevante datum is. De communautaire kaderregeling was toen niet van toepassing in Duitsland, aangezien deze op 31 december 1990 was verstreken en de Bondsregering bezwaar maakte.
- 114 Deze communautaire kaderregeling gold volgens haar dus slechts vanaf april 1991, dat wil zeggen na 22 maart 1991, toen de steun werd toegekend.
- 115 In die omstandigheden moesten de litigieuze steunmaatregelen worden beschouwd als een onderdeel van een steunregeling waarvoor door de Commissie een algemene goedkeuring was verleend.
- 116 De Commissie stelt dat de redenering van de Duitse regering onjuist is. In wezen betoogt zij, in de eerste plaats, dat zij zich op 26 juni 1996 — toen zij de bestreden beschikking vaststelde — niet op de feitelijke en rechtstoestand van maart 1991 hoefde te baseren, in de tweede plaats, dat zelfs indien zij dit wél had moeten doen, de litigieuze steun toch bij haar had moeten worden aangemeld en onbeperkt door haar had moeten worden gecontroleerd, en, ten slotte, dat zij, zelfs indien zij zich had moeten baseren op een datum waarop de Bondsrepubliek Duitsland zich nog niet akkoord had verklaard met de toepassing van de communautaire kaderregeling in de automobielsector, de tekst van deze regeling toch had kunnen toepassen.

## Beoordeling door het Hof

- 117 De argumentatie van de Duitse regering berust op de zienswijze dat de communautaire kaderregeling niet gold van januari tot en met maart 1991, zodat de litigieuze steun, die deel uitmaakte van de in het negentiende kaderplan vastgestelde regeling inzake regionale steun, als goedgekeurd mocht worden beschouwd.
- 118 Deze argumentatie kan niet worden aanvaard.
- 119 Zoals immers duidelijk uit de punten 8 en 12 van het onderhavige arrest blijkt, heeft de Duitse regering er kennis van genomen dat de goedkeuring van de regionale steun als bedoeld in het negentiende kaderplan niet gold voor de daarin vermelde sectoren — waaronder de automobielsector — wanneer de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschreden.
- 120 Blijkens het citaat uit het negentiende kaderplan in punt 8 van het onderhavige arrest, had de Duitse regering het ook zo begrepen.
- 121 Aangezien de goedkeuring dus niet gold voor de steun in de automobielsector, moest de litigieuze steun krachtens de communautaire kaderregeling dan wel, gesteld dat deze niet van toepassing was, krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag, worden aangemeld.

- 122 De vraag of de communautaire kaderregeling gold tussen januari en april 1991, is dus niet relevant. Mitsdien moet het eerste onderdeel van het onderhavige middel worden afgewezen.

## 2. Tweede onderdeel van het vierde middel

- 123 Met het tweede onderdeel van het vierde middel verwijft de Duitse regering de Commissie dat zij bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, in haar kosten- en batenanalyse van het project de plannen met betrekking tot Mosel II en Chemnitz II niet langer als een nieuwe investering (investering op onontsloten terrein), maar als een uitbreidingsinvestering heeft aangemerkt, terwijl het project jarenlang anders was gekwalificeerd.
- 124 Met name wat de termijn betreft voor de beoordeling van de problemen waarmee Volkswagen werd geconfronteerd, heeft deze zienswijze volgens de Duitse regering tot minder gunstige gegevens en tot een geringere verenigbaarheid van de steun geleid. Volgens haar kan niet worden betwist dat Mosel II en Chemnitz II nieuwe investeringen op onontsloten terrein zijn, en dat, indien zij als zodanig waren aangemerkt, alle litigieuze investeringssubsidies verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn verklaard.

## Beoordeling door het Hof

- 125 Bij de berekening van de bedrijfskosten heeft de Commissie een onderscheid gemaakt tussen de investeringen „op onontsloten terrein”, waarvan de extra kosten over een periode van vijf jaar worden meegerekend, en de „uitbreidingsinvesteringen”, waarvan de extra kosten slechts voor een periode van drie jaar worden meegerekend.



- 126 Volgens punt XII, achtste alinea, van de considerans van de bestreden beschikking „[...] wordt met projecten op nog onontsloten terreinen niet enkel bedoeld dat de fabriek inderdaad in het open veld wordt neergezet, maar vooral dat het voor de investeerder om een nieuwe, nog niet-ontwikkelde locatie gaat. Voor de onderneming betekent dit in vergelijking met de uitbreiding van een bestaande fabriek de volgende typische problemen: het ontbreken van adequate infrastructuur, het ontbreken van georganiseerde logistiek, geen specifiek voor de onderneming geschoolde arbeidskrachten en nog geen net van toeleveranciers. Kunnen deze diensten worden overgenomen van een fabriek van dezelfde groep in de omgeving, dan wordt het project als uitbreiding beschouwd, zelfs wanneer het bouwterrein op zich nog niet ontsloten is. Deze begripsomschrijving van de Gemeenschap onderscheidt zich van het begrip nieuwe investering, zoals deze in het nationale recht kan zijn vastgelegd. Aangezien bij een dergelijk project op een onontsloten terrein aanzienlijke problemen moeten worden overwonnen en het geruime tijd zal duren eer de volledige capaciteit en daarmee de rentabiliteit kan worden bereikt, valt te rechtvaardigen dat de extra bedrijfskosten over een langere periode worden berekend. [...]”
- 127 In casu heeft de Commissie de carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II als investeringen op onontsloten terrein aangemerkt, en bijgevolg de bedrijfskosten ervan in haar kosten- en batenanalyse over een periode van vijf jaar meegerekend (1993-1997 voor de carrosseriewerkplaats en 1994-1998 voor de perserij). De lakstraten en de assemblagehallen van Mosel II en Chemnitz II zijn daarentegen als uitbreidingsinvesteringen gekwalificeerd, zodat de bedrijfskosten ervan over een periode van drie jaar (1997-1999) zijn meegerekend.
- 128 Punt XII, negende en tiende alinea, van de considerans van de bestreden beschikking luidt immers:

„In het onderhavige geval moest de Commissie ermee rekening houden dat de verschillende afdelingen van de fabriek in Mosel op verschillende tijdstippen in bedrijf zullen worden genomen. Dit betekent dat ook de aanlooptmoeilijkheden die aan de diverse onderdelen van het project verbonden zijn, op verschillende

tijdstippen optreden. Bovendien nam de Commissie in aanmerking dat het project wegens de bij de uitvoering ervan opgetreden vertraging ook een ander karakter had gekregen. Met de installatie van een perserij en een carrosseriewerkplaats en de koppeling daarvan met de oude fabriek Mosel I was in Mosel al in 1994 een volledig functionerende autofabriek tot stand gekomen. Dit blijkt tevens uit de rentabiliteit van de VW-onderneming in Saksen sedert 1994.

De toekomstige investeringen voor een nieuwe lakstraat en een eindmonteringswerkplaats in Mosel II vormen daarom geen investeringen op onontsloten terrein maar een uitbreiding van bestaande capaciteiten. Aangezien er reeds een toeleveringsstructuur aanwezig is (zie boven), de infrastructuur er inmiddels voorhanden is en de meeste werknemers worden overgenomen van Mosel I, is slechts in aanzienlijk geringere mate sprake van de typische nadelen van vestiging op een nog onontsloten terrein. Hetzelfde geldt voor de motorenfabriek Chemnitz II. Evenals bij andere capaciteitsuitbreidingen gebeurt de productie-groei in deze fabrieken zeer snel. Terwijl de Duitse autoriteiten en VW in eerste instantie voorstelden voor alle projecten in Mosel en Chemnitz uit te gaan van de periode 1998-2002, heeft de Commissie in het geval van de projecten op nieuwe locaties onderzocht welke extra bedrijfskosten er voor periodes van vijf jaar bestaan, namelijk de periode 1993-1997 (carrosserie) en 1994-1998 (perserij) en in het geval van de uitbreidingen de periode 1997-1999 (lakstraat, eindmontering, Chemnitz II). Ook werd ermee rekening gehouden dat de capaciteit van de perserij en van de carrosseriewerkplaats tegelijkertijd (1997-1999) zal worden opgevoerd van 432 auto's per dag tot 750 auto's per dag om voldoende aan de nieuwe lakstraat en de eindmonteringswerkplaats in Mosel II te kunnen leveren. In de analyse is dan ook ermee rekening gehouden dat er voor deze periode (1997-1999) ten gevolge van de uitbreiding extra bedrijfskosten zullen bestaan.”

129 Bij de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid (zie met name arrest van 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, *Jurispr. blz. I-3203*, punten 23-25). Met betrekking tot de vraag of de lakstraten en assemblagehallen van Mosel II en Chemnitz II als

investeringen op onontsloten terrein dan wel als uitbreidingsinvesteringen moeten worden aangemerkt, dient het Hof dus alleen de materiële juistheid te onderzoeken van de feiten waarop de bestreden kwalificatie berust en na te gaan of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout.

- 130 Dienaangaande zij vastgesteld dat van de begrippen investering op onontsloten terrein of uitbreidingsinvestering een communautaire uitlegging moet worden gegeven, omdat de inhoud en de strekking van deze begrippen anders zouden verschillen naar gelang van het toepasselijke nationale recht, wat zou ingaan tegen de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht.
- 131 De zienswijze van de Commissie dat de omvang van de kostennadelen waarmee rekening kan worden gehouden, verschilt naar gelang een volledige infrastructuur moet worden opgezet (hetgeen volgens de Commissie het geval is indien een adequate infrastructuur, een georganiseerde logistiek, specifiek voor de onderneming geschoolde arbeidskrachten en een net van toeleveranciers ontbreken) dan wel een dergelijke infrastructuur reeds beschikbaar is, is niet kennelijk onjuist en voldoet aan het vereiste van een strikte uitlegging van de afwijkingen van het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag neergelegde algemene beginsel dat staatssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (zie punt 66 van het onderhavige arrest).
- 132 In dit verband kon de Commissie terecht en zonder kennelijke beoordelingsfout tot de conclusie komen dat de lakstraten en assemblagehallen van Mosel II en Chemnitz II niet als investeringen op onontsloten terrein konden worden gekwalificeerd, aangezien Mosel uiterlijk sinds 1994 een volledig functionerende autofabriek had, die bestond uit de lakstraten en assemblagehallen van Mosel I en de carrosseriewerkplaatsen en perserijen van Mosel II en Chemnitz II. Uit de stukken blijkt met name dat Volkswagen daar sinds 1994 over een adequate infrastructuur, een georganiseerde logistiek, specifiek voor haar geschoolde arbeidskrachten en een vast net van toeleveranciers beschikte, zodat de uitgevoerde investering als een uitbreidingsinvestering in de zin van de bestreden beschikking kon worden aangemerkt.

133 Het tweede onderdeel van het vierde middel is derhalve ongegrond.

134 Uit een en ander volgt dat dit middel moet worden afgewezen.

*Vijfde middel: onbegrijpelijkheid en onjuistheid van de door de Commissie uitgevoerde kosten- en batenanalyse*

135 Met haar vijfde middel verwijt de Duitse regering de Commissie dat zij geen rekening heeft gehouden met de oorspronkelijke feitelijke toestand met betrekking tot de investeringen te Mosel II en te Chemnitz II, en ontoereikende vaststellingen heeft gedaan inzake deze nieuwe investering.

136 Dit geldt volgens haar met name voor de vaststelling van de Commissie, in de bestreden beschikking, dat te Mosel reeds medio 1994 een functionerende en rendabele autofabriek tot stand was gekomen. Deze vaststelling gaat voorbij aan de herstructureringsmaatregelen die, sedert de basisovereenkomst van oktober 1990 met de THA, bij wijze van overgangsmaatregelen in Mosel I en Chemnitz I zijn genomen om het personeel in afwachting van de bouw van Mosel II en Chemnitz II aan het werk te houden. Wat de gestelde rendabiliteit van Mosel I en Chemnitz I betreft, heeft de Commissie de binnen het Volkswagen-concern gehanteerde berekeningsmethodes niet goed begrepen. Voorts heeft VW, wat haar aanwezigheid in Saksen betreft, de Commissie er steeds op gewezen dat het investeringsplan als één geheel moet worden beschouwd en niet mag worden gesegmenteerd. Dienaangaande verwijst de Duitse regering naar de opmerkingen van Volkswagen en van VW Sachsen, alsmede van de Freistaat Sachsen, in de memories die deze partijen in de zaken T-132/96 en T-43/96 bij het Gerecht hebben neergelegd.

- 137 Volgens de Commissie is dit middel van de Duitse regering, volgens hetwelk haar analyse in de bestreden beschikking onbegrijpelijk is, niet gemotiveerd en dus rechtens irrelevant.
- 138 Niettemin stelt zij ten gronde, dat de Duitse regering nauw bij de administratieve procedure betrokken is geweest. Bovendien zijn alle ontwerpen van kosten- en batenanalyses die de Commissie sinds 1992 heeft opgesteld, aan de Duitse regering meegedeeld en puntsgewijs met haar vertegenwoordigers besproken.

#### Beoordeling door het Hof

- 139 Zonder dat de ontvankelijkheid van dit middel behoeft te worden onderzocht, moet in de eerste plaats over de grief betreffende een gebrekkige motivering inzake de bij de kosten- en batenanalyse gehanteerde berekeningsmethode worden opgemerkt, dat de Duitse regering nauw bij de besluitvorming over de bestreden beschikking was betrokken en dus wist waarom de Commissie het niet eens was met de door Volkswagen uitgevoerde kosten- en batenanalyse (zie, in die zin, arrest van 11 januari 1973, Nederland/Commissie, 13/72, Jurispr. blz. 27, punt 12).
- 140 Voorts zij eraan herinnerd, dat de Commissie in de motivering van een beschikking niet gehouden is in te gaan op alle punten feitelijk en rechtens die door de betrokkenen zijn aangevoerd, mits zij rekening heeft gehouden met alle relevante omstandigheden en factoren (zie, in die zin, arresten van 17 januari 1995, Publishers Association/Commissie, C-360/92 P, Jurispr. blz. I-23, punt 39, en 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie, C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punt 32).

- 141 In casu blijkt uit de stukken dat de Duitse regering met name niet heeft betwist dat de opeenvolgende ontwerpen van kosten- en batenanalyses die de Commissie sinds 1992 heeft opgesteld, haar zijn meegedeeld en puntsgewijs met haar vertegenwoordigers zijn besproken, met name tijdens de bijeenkomsten van 11 april en 29 mei 1996. Bovendien blijkt de definitieve kosten- en batenanalyse waarop de bestreden beschikking is gebaseerd, in wezen overeen te stemmen met de analyse in de ontwerpen die tijdens voormelde bijeenkomsten zijn besproken. Waar de bestreden beschikking afwijkt van deze ontwerpen, blijkt dit in het voordeel van Volkswagen en VW Sachsen te zijn.
- 142 In deze omstandigheden is de motivering van de bestreden beschikking toereikend. Dat deze beschikking niet alle elementen van de kosten- en batenanalyse weergeeft en dat deze analyse niet bij de beschikking is gevoegd — uiteraard omdat zij vertrouwelijk is — doet niet ter zake.
- 143 Wat, in de tweede plaats, de grief betreft dat er sinds 1994 een functionerende fabriek bestond, blijkt uit de stukken dat er te Mosel uiterlijk sinds 1994 een volledig functionerende autofabriek was, die bestond uit de lakstraten en assemblagehallen van Mosel I en de carrosseriewerkplaatsen en perserijen van Mosel II en Chemnitz II. Volkswagen en VW Sachsen konden dus in ieder geval, anders dan de Duitse regering stelt, sedert dat jaar met de autoproductie starten.
- 144 Wat, in de derde plaats, het argument betreft dat Mosel I en Chemnitz I niet rendabel zijn, moet worden vastgesteld dat de Duitse regering geen enkel element tot staving van deze stelling heeft aangevoerd, zelfs niet summier.

- 145 Wat ten slotte de vraag betreft of het investeringsplan als één geheel — en dus niet, zoals de Commissie heeft gedaan, gesegmenteerd — moet worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat de verschillende fabrieken gespreid over een bepaalde periode zijn opgestart, zodat elke afdeling afzonderlijk diende te worden beoordeeld en rekening werd gehouden met de stand van de installaties op het ogenblik van de ingebruikneming ervan. Deze afzonderlijke beoordeling was noodzakelijk vanwege het onderscheid dat de Commissie maakt tussen investeringen op onontsloten terrein en uitbreidingsinvesteringen, welk onderscheid noodzakelijkerwijs tot een verschil leidt wat de intensiteit van de goedgekeurde steun betreft.
- 146 Het vijfde middel moet derhalve worden afgewezen.
- 147 Gelet op een en ander, moet het beroep worden verworpen.

## Kosten

- 148 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Het Verenigd Koninkrijk draagt zijn eigen kosten overeenkomstig artikel 69, lid 4, van dit Reglement.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten.
- 3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn eigen kosten zal dragen.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Edward

Jann

Skouris

Macken

von Bahr

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 2003.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias