

ARREST VAN HET HOF

30 september 2003 *

In de gevoegde zaken C-57/00 P en C-61/00 P,

Freistaat Sachsen, vertegenwoordigd door J. Sedemund, Rechtsanwalt, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg (C-57/00 P),

Volkswagen AG en Volkswagen Sachsen GmbH, vertegenwoordigd door M. Schütte, Rechtsanwalt, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg (C-61/00 P),

rekwiranten,

betreffende twee hogere voorzieningen tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Tweede kamer — uitgebreid) van 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie (T-132/96 en T-143/96, Jurispr. blz. II-3663), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

* Procestaal: Duits.

andere partijen bij de procedure:

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

verweerster in eerste aanleg,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Oppermann als gemachtigde,

en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland,

intervenienten in eerste aanleg,

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 Freistaat Sachsen werd vertegenwoordigd door T. Lübbig, Rechtsanwalt, Volkswagen AG en Volkswagen Sachsen GmbH door M. Schütte, de Commissie door K.-D. Borchardt, bijgestaan door M. Núñez-Müller, en de Bondsrepubliek Duitsland door T. Oppermann en W.-D. Plessing als gemachtigde,

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

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 februari 2000, hebben de Freistaat Sachsen, Volkswagen AG (hierna: „Volkswagen”) en Volkswagen Sachsen GmbH (hierna: „VW Sachsen”), krachtens artikel 49 van ’s Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie (T-132/96 en T-143/96, Jurispr. blz. II-3663; hierna: „bestreden arrest”), houdende verwerping van hun 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; hierna: „litigieuze beschikking”).

- 2 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 mei 2000, zijn de zaken C-57/00 P en C-61/00 P voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.
- 3 Het bestreden arrest is gewezen in de zaken die zijn ingeleid met de verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 augustus respectievelijk 13 september 1996, waarbij de Freistaat Sachsen enerzijds en Volkswagen en VW Sachsen anderzijds beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze beschikking hebben ingesteld.
- 4 Bij beschikkingen van 1 en 3 juli 1998 heeft het Gerecht de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van, respectievelijk, verzoekers en de Commissie.
- 5 Naast de bij het Gerecht ingestelde beroepen, heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij op 16 september 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld. Dit beroep is ingeschreven onder het nummer C-301/96. Bij beschikking van 4 februari 1997 heeft het Hof de behandeling van deze zaak geschorst, in afwachting van de uitspraak van het bestreden arrest.
- 6 Het rechtskader van het geschil is in het bestreden arrest als volgt uiteengezet:

„1 Bij brief van 31 december 1988 stelde de Commissie de lidstaten ervan in kennis, dat tijdens haar vergadering van 22 december 1988 en ten gevolge op haar besluit van 19 juli 1988 om op grondslag van artikel 93, lid 1,

EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 1, EG) een algemene communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielsector in te voeren, de uitvoeringsvoorwaarden van die kaderregeling waren vastgesteld. Die voorwaarden waren vermeld in een bij de brief gevoegd document. Zij verzocht de lidstaten, haar binnen een maand mede te delen of zij de kaderregeling aanvaardden.

- 2 De communautaire kaderregeling werd bekendgemaakt door een mededeling (89/C 123/03) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1989, C 123, blz. 3). Volgens punt 2.5 van die mededeling zou de kaderregeling op 1 januari 1989 in werking treden en gedurende twee jaar gelden.

- 3 Volgens punt 1, vierde alinea, heeft de communautaire kaderregeling onder meer ten doel, een strengere discipline op te leggen aan 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 een doeltreffend beleid slechts kan toepassen indien zij stelling kan nemen inzake individuele gevallen alvorens de steun is uitgekeerd.

- 4 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.'

- 5 In punt 3 van de communautaire kaderregeling, waarin de richtsnoeren voor de beoordeling van gevallen van steunverlening zijn vervat, preciseert de Commissie onder meer:

,— 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.

[...].’

- 6 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; hierna: ,beschikking 90/381’). 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 automobielsector. 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 Bonds-

republiek 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 automobiellindustrie 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.'

- 7 In een tot de Duitse regering gerichte 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 het „Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „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 voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen. In het negentiende kaderplan (deel I, punt 9.3, blz. 43) zelf 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’.

- 8 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.
- 9 Bij brief van 31 december 1990 berichtte de Commissie de lidstaten, dat zij het noodzakelijk achtte de communautaire kaderregeling te verlengen.
- 10 Ook dit besluit van de Commissie werd bekendgemaakt door een mededeling (91/C 81/05) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1991, C 81, blz. 4). In die mededeling staat onder meer te lezen:

„[...] 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 de beschikking van de Commissie van 21 februari 1990, zoals gepubliceerd in PB L 188 van 20 juli 1990, 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.’

- 11 Bij tot de Duitse regering gerichte brieven 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.
- 12 Op 23 december 1992 besloot de Commissie ,de bestaande kaderregeling niet te wijzigen'. Deze regeling zou van kracht blijven tot de volgende door de Commissie georganiseerde herziening. Dit besluit werd bekendgemaakt door een mededeling (93/C 36/06) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1993, C 36, blz. 17).
- 13 In het arrest van 29 juni 1995, Spanje/Commissie (C-135/93, Jurispr. blz. I-1651, punt 39) stelde het Hof vast, dat genoemd 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 diende plaats te vinden', dat wil zeggen op 31 december 1994.
- 14 Na de uitspraak van dat arrest deelde de Commissie de lidstaten bij brief van 6 juli 1995 mee, dat zij 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 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 (zie hierna, punt 15). Dit besluit, dat werd bekendgemaakt door een mededeling (95/C 284/03) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (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.

15 In een tweede brief van 6 juli 1995 stelde de Commissie de lidstaten bovendien in kennis van het daags tevoren door haar 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 (zie mededeling 95/C 284/03, reeds aangehaald). 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.’ De Duitse regering stemde bij brief van 15 augustus 1995 in met deze hernieuwde invoering van de communautaire kaderregeling.”

7 De feiten zijn in het bestreden arrest als volgt uiteengezet:

„16 De inwerkingtreding van de economische, monetaire en sociale unie tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek op 1 juli 1990 had in Saksen een spectaculaire daling van de vraag naar en de productie van Trabant-auto's tot gevolg. 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 DDR; 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”), de 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 aanleg zijnde) lakstraat en van de eindmonteringswerkplaatsen in Mosel (hierna: „Mosel I”);
- de overname door Volkswagen Sachsen GmbH (hierna: „VW Sachsen”), een 100 %-dochteronderneming van Volkswagen, van een bestaande automotorenfabriek in Chemnitz (hierna: „Chemnitz I”);
- de overname door VW Sachsen van de cilinderkopproductie in Eisenach, en
- de bouw door VW Sachsen van een nieuwe autofabriek in Mosel, die een perserij, een carrosserieafdeling, een lakstraat en een werkplaats voor eindmontering zou omvatten (hierna: „Mosel II”), en van een nieuwe automotorenfabriek in Chemnitz (hierna: „Chemnitz II”).

17 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.

18 Bij brief van 19 september 1990 verzocht de Commissie de Duitse regering, de overheidssteun voor die investeringsplannen overeenkomstig de communautaire kaderregeling aan te melden. In 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 in Bonn op 31 januari en 7 februari 1991.

- 19 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.
- 20 Bij besluit van 18 maart 1991 kende het Finanzamt Zwickau-Land aan VW Sachsen bepaalde fiscale investeringspremies toe overeenkomstig het Duitse Investitionszulagengesetz (wet inzake fiscale investeringspremies) van 1991.
- 21 Het Volkswagen-concern verzocht ook, overeenkomstig het Duitse Fördergebietsgesetz (wet steungebieden) van 1991 tot versnelde afschrijving ('Sonderabschreibungen') te mogen overgaan.
- 22 Bij brief van 25 maart 1991 verstrekten de Duitse autoriteiten de Commissie bepaalde inlichtingen betreffende de in de punten 19 tot en met 21 van dit 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 schrijven 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.
- 23 Bij brief van 29 mei 1991 verklaarden de Duitse autoriteiten onder meer, dat naar hun mening de communautaire kaderregeling 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 hiervóór, punt 7) toetsen. Tijdens een bilaterale 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 nadere 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.

24 In oktober en december 1991 ontving het Volkswagen-concern voor Mosel II en Chemnitz II een bedrag van 360,8 miljoen DEM aan rechtstreekse investeringssubsidies en een bedrag van 10,6 miljoen DEM aan fiscale investeringspremies.

25 Bij beschikking van 18 december 1991 (PB 1992, C 68, blz. 14; [...]), aan de Duitse regering ter kennis gebracht op 14 januari 1992, besloot de Commissie ten aanzien van de verschillende steunmaatregelen voor de financiering van de investeringen in Mosel I en II, Chemnitz I en II, en in de fabriek te Eisenach, de onderzoeksprocedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

26 In die beschikking concludeerde de Commissie onder meer:

„[...] 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 automobieliindustrie.’

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

28 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.

29 Op 13 januari 1993 besloot Volkswagen essentiële onderdelen van de oorspronkelijk voor Mosel en Chemnitz geplande investeringen uit te stellen. De lakstraat en de eindmonteringswerkplaats 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.

- 30 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.
- 31 Tijdens een bespreking op 5 mei 1993 werden de Commissie enkele bijzonderheden over de nieuwe investeringsplannen van Volkswagen verstrekt. De eerste 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.
- 32 De Commissie kreeg ook nieuwe informatie over die plannen tijdens een fabrieksbezoek begin april 1994 en tijdens bijeenkomsten op 11 mei en op 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, 4 en 12 juli 1994 door de Duitse autoriteiten en door Volkswagen werd toegezonden.
- 33 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.

- 34 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.
- 35 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’). Daarin stelde zij onder meer het volgende vast (hoofdstuk IV, vierde alinea, van de considerans):

„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.’

- 36 Uit de Mosel I-beschikking blijkt, dat de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel I overeenkomstig de met de THA gesloten overeenkomst (zie hiervóór, punt 16) 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 montageband van Mosel I, waarvan de transformatie pas was voltooid, en van de nieuwe carrosserieafdeling van de 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 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.
- 37 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 Mosel I-beschikking, hoofdstukken IX en X).

- 38 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 deze oproep, 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 op 22 augustus 1995 schriftelijk mee, dat de investeringsplannen van Volkswagen nog steeds niet waren voltooid.
- 39 Bij beschikking 96/179/EG van 31 oktober 1995 maande de Commissie de Duitse regering aan, 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).
- 40 Naar aanleiding van deze beschikking werden de Commissie tijdens een gesprek op 20 november 1995 enkele inlichtingen over het project en de productiecapaciteit verstrekt. Een en ander werd in een schrijven 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 verstrekt.
- 41 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 (hierna: 'decreten van 1996'). Het totale bedrag aan rechtstreekse investeringssubsidies 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.

- 42 In een 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.
- 43 Op 26 juni 1996 stelde de Commissie de [litigieuze] beschikking vast. Het dispositief van deze beschikking luidt als volgt:

„Artikel 1

De volgende steunbedragen die Duitsland heeft voorgenomen voor de onderscheiden investeringsprojecten van VW AG in Saksen, zijn verenigbaar met artikel 92, lid 3, c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, 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, c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, 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.’

- 44 Naar aanleiding van een op 8 juli 1996 door de voorzitter van de Raad van Bestuur van Volkswagen aan de minister-president van de Freistaat Sachsen geschreven brief keerde de Freistaat Sachsen nog diezelfde maand aan Volkswagen een bedrag van 90,7 miljoen DEM aan rechtstreekse investeringssubsidies uit, die door de [litigieuze] beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren verklaard.”

Het bestreden arrest

- ⁸ Blijkens punt 97 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht de middelen en argumenten van verzoekers in drie hoofdrubrieken ingedeeld, te weten schending

van artikel 92, lid 2, sub c, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 2, sub c, EG), schending van artikel 92, lid 3, EG-Verdrag, en schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Voorts heeft het Gerecht besloten dat de grieven inzake de onjuiste voorstelling van de feiten en het middel betreffende de ontoereikende motivering van de litigieuze beschikking hoe dan ook uitputtend konden worden onderzocht, ook al waren zij formeel ondergebracht bij een van die drie rubrieken.

- 9 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep van rekwiranten in de onderhavige hogere voorziening verworpen en hen in de kosten verwezen.
- 10 Tot staving van de tegen het bestreden arrest ingestelde hogere voorzieningen, voeren rekwiranten vijf middelen aan: schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag; schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG); schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag; schending van de artikelen 92, lid 3, en 93 van het Verdrag, en het feit dat het Gerecht ervan is uitgegaan dat partijen gedeeltelijk afstand van instantie hebben gedaan.

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

- 11 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest als volgt geoordeeld:

„129 Volgens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag zijn met de gemeenschappelijke markt verenigbaar „steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voorzover deze maatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren’.

- 130 Deze bepaling is na de hereniging van Duitsland geenszins stilzwijgend ingetrokken, doch zowel in het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 als in het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 gehandhaafd. Bovendien is een gelijklopende bepaling opgenomen in artikel 61, lid 2, sub c, van de [EER-overeenkomst].
- 131 Gelet op de objectieve gelding van de voorschriften van gemeenschapsrecht, waarvan de inachtneming en het nuttig effect moeten worden gewaarborgd, kan dan ook niet worden aangenomen, dat deze bepaling na de hereniging van Duitsland haar betekenis heeft verloren, zoals de Commissie in strijd met haar eigen administratieve praktijk (zie, onder meer, de Daimler-Benz-beschikking en de Tettau-beschikking) ter terechtzitting heeft betoogd.
- 132 Aangezien artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag echter voorziet in een afwijking van het in artikel 92, lid 1, geformuleerde algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt, moet deze bepaling strikt worden uitgelegd.
- 133 Bovendien dient men volgens de rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht niet uitsluitend met de aldaar gebezigde bewoordingen te rade te gaan, doch ook met het redeverband en met de doelstellingen van de regeling waarvan de bepaling deel uitmaakt (zie arresten Hof van 17 november 1983, Merck, 292/83, Jurispr. blz. 3781, 3792, en 21 februari 1984, St. Nikolaus Brenneri [und Likörfabrik], 337/82, Jurispr. blz. 1051, 1062).
- 134 In casu refereert de uitdrukking ‚deling van Duitsland’ aan de totstandkoming van de scheidingslijn tussen de twee zones in 1948. Met de ‚door deze deling berokkende economische nadelen’ kunnen derhalve alleen die economische nadelen worden bedoeld, welke hun oorzaak vinden in het

isolement dat de instelling of handhaving van die grens heeft teweeggebracht, zoals de insluiting van bepaalde streken (zie de Daimler-Benz-beschikking), de onderbreking van verkeerswegen (zie de Tettau-beschikking), of het verlies van de natuurlijke afzetmarkten van bepaalde ondernemingen, die daarom ondersteuning behoeven, hetzij om zich aan de nieuwe omstandigheden te kunnen aanpassen, hetzij om deze nadelige situatie te kunnen overleven (zie, in deze zin, maar met betrekking tot artikel 70, vierde alinea, EGKS-Verdrag, arrest [van 10 mei 1960,] Barbara Erzbergbau e.a./Hoge Autoriteit, [3/58—18/58, 25/58 en 26/58, Jurispr. blz. 367,] blz. 409).

- 135 Door zich echter op het standpunt te stellen, dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag het mogelijk maakt, de onbetwistbare economische achterstand van de nieuwe deelstaten volledig te compenseren, totdat deze een ontwikkelingsniveau zullen hebben bereikt dat vergelijkbaar is met dat van de oude deelstaten, miskennen verzoekers en de Duitse regering zowel het uitzonderingskarakter van deze bepaling alsook de context en het doel ervan.
- 136 De economische nadelen die de nieuwe deelstaten algemeen ondervinden, zijn immers niet in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag door de deling van Duitsland berokkend. De deling van Duitsland als zodanig heeft de economische ontwikkeling van beide zones slechts marginaal beïnvloed. Bovendien heeft zij in het begin die zones gelijkelijk getroffen en niet eraan in de weg gestaan, dat de economie van de oude deelstaten zich daarna gunstig ontwikkelde.
- 137 Vastgesteld moet dan ook worden, dat voor de verschillen in ontwikkeling tussen de oude en de nieuwe deelstaten andere oorzaken zijn aan te wijzen dan de deling van Duitsland als zodanig, in het bijzonder de verschillende politiek-economische systemen die aan deze en aan gene zijde van de grens werden ingevoerd.

- 138 Uit het voorgaande volgt tevens, dat de Commissie geen rechtsdwaling heeft begaan, door in hoofdstuk X, derde alinea, van de [litigieuze] beschikking in het algemeen te stellen, dat de afwijking overeenkomstig artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet voor regionale investeringssteun mag gelden, en dat de in artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag bedoelde afwijkingen en de communautaire kaderregeling volstaan om aan de problemen in de nieuwe deelstaten het hoofd te bieden.
- 139 Verzoekers stellen in dit verband ten onrechte, dat de motivering tegenstrijdig is, voorzover de Commissie de betrokken investeringen elders in de [litigieuze] beschikking als 'uitbreidingsinvesteringen' heeft aangemerkt. De uitdrukking 'regionale investeringssteun' wordt namelijk gebezigd in reactie op een algemeen argument van de Duitse regering (zie hoofdstuk V, eerste alinea, sub 1, van de [litigieuze] beschikking) en heeft dus niet specifiek betrekking op de steun voor de investeringsprojecten van Volkswagen in Mosel II en Chemnitz II, maar op alle steunmaatregelen ter bevordering van de algemene economische ontwikkeling van de nieuwe deelstaten.
- 140 Met betrekking tot de vraag, of de litigieuze steunmaatregelen, afgezien van het feit dat zij de economische ontwikkeling van de Freistaat Sachsen beogen te bevorderen, specifiek bedoeld zijn om de door de deling van Duitsland veroorzaakte nadelen te compenseren, moet bovendien in herinnering worden gebracht, dat de lidstaat die om een machtiging verzoekt om steun te verstrekken in afwijking van de verdragsregels, verplicht is met de Commissie samen te werken. Ingevolge deze verplichting dient hij met name alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze instelling kan nagaan, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan (arrest [van 23 april 1993,] Italië/Commissie, [C-364/90, Jurispr. blz. I-2097,] punt 20).
- 141 Niets in het aan het Gerecht voorgelegde dossier wijst er echter op, dat de Duitse regering of verzoekers tijdens de administratieve procedure specifieke

argumenten hebben aangevoerd om het bestaan van een causaal verband tussen de situatie van de Saksische automobiellindustrie na de hereniging en de deling van Duitsland aan te tonen.

- 142 De Commissie heeft dan ook terecht gesteld, dat partijen geen concrete elementen hebben aangevoerd die de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op het onderhavige geval zouden rechtvaardigen.
- 143 Verzoekers en de Duitse regering, die in dit verband heeft verwezen naar haar memories in zaak C-301/96, hebben wel voor het Gerecht betoogd, dat een vergelijking van de Duitse automobiellproductie in Saksen vóór 1939 met die in 1990 moet worden gezien als het bewijs van de economische nadelen die de deling van Duitsland deze streek heeft berokkend. Huns inziens is de relatieve terugval van de Saksische automobiellindustrie, vergeleken met die van West-Duitsland in het algemeen, vooral veroorzaakt door de opsplitsing van de Duitse markt en het daarmee samenhangende verlies van de traditionele afzetgebieden van deze industrie in het Westen.
- 144 Dit betoog moet, voorzover het in de procedure voor het Gerecht al ontvankelijk is nu het niet tijdens de administratieve procedure is voorgedragen (zie arrest Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-179/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 31, en arrest Gerecht van 25 maart 1999, Forges de Clabecq/Commissie, T-37/97, Jurispr. blz. II-859, punt 93), van de hand worden gewezen.
- 145 Immers, zelfs indien de handel tussen de beide Duitslanden was belemmerd en daardoor de traditionele afzetgebieden van de Saksische automobiellindustrie waren weggevallen, zou dit nog niet betekenen, dat de slechte economische situatie van deze industrie in 1990 een rechtstreekse con-

sequentie is van dit verlies van afzetgebieden, waarvan wordt aangenomen dat het is veroorzaakt door de deling van Duitsland in 1948. De door verzoekers uiteengezette moeilijkheden zijn hoofdzakelijk een gevolg van de andere economische organisatie van het Oost-Duitse systeem zelf, die niet in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag is ‚berokkend’ door ‚de deling van Duitsland.’

146 Een vergelijking van de situatie van de Saksische automobiellindustrie vóór 1939 met die in 1990 is dus op zichzelf onvoldoende om het bestaan van een voldoende rechtstreeks verband tussen de economische nadelen die deze industrie ten tijde van de toekenning van de litigieuze steun ondervond, en de ‚deling van Duitsland’ in de zin van genoemde bepaling aan te tonen.

147 Met betrekking tot 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: ‚Saargebied-beschikking’)] moet worden opgemerkt, dat geen der partijen deze beschikking in het kader van de onderhavige procedure heeft overgelegd of om overlegging ervan heeft verzocht. Verzoekers hebben niet aangetoond, dat uit deze beschikking blijkt dat de Commissie in het verleden een andere benadering heeft gevolgd, noch dat deze benadering — gesteld dat zij zou zijn aangetoond — de geldigheid van de in 1996 verrichte juridische beoordelingen aantast.

148 Verzoekers en interveniënte hebben derhalve niets aangevoerd dat de conclusie zou rechtvaardigen, dat de Commissie de grenzen van haar beoordelingsvrijheid heeft overschreden door zich op het standpunt te stellen, dat de in geding zijnde steunmaatregelen niet voldeden aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag voorziene afwijking.”

Het eerste onderdeel

- 12 Met het eerste onderdeel van het eerste middel stellen rekwiranten en de Duitse regering dat de door het Gerecht gegeven uitlegging van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet verenigbaar is met de bewoordingen, het ontstaan, het nuttig effect en de opzet van deze bepaling.

De bewoordingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag

— Argumenten van partijen

- 13 Inzake de bewoordingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, stellen rekwiranten en de Duitse regering dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, en dat met de uitdrukking „deling van Duitsland” in deze bepaling de gevolgen van het naast elkaar bestaan van twee verschillende politiek-economische systemen worden bedoeld, en niet wordt verwezen naar materiële of vervoersgebonden criteria.
- 14 Tot staving van hun argumenten stellen rekwiranten en de Duitse regering om te beginnen, dat de gemeenschapsinstellingen, binnen het kader van het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland, met het begrip „deling van Duitsland” de differentiatie tussen tegengestelde economische systemen hebben bedoeld, vervolgens, dat het Hof in het arrest van 5 juli 1994, Anastasiou e.a. (C-432/92, Jurispr. blz. I-3087) inzake Cyprus de term „deling” in de zin van „opsplitsing” heeft gehanteerd, en, ten slotte, dat de gemeenschapsinstellingen in het antwoord op schriftelijke vraag nr. 2654/85 van Europees parlements lid

G. Pordea met betrekking tot de splitsing van Europa in twee blokken, het begrip „deling van Europa” hebben gehanteerd (PB 1988, C 236, blz. 4). Hieruit blijkt dat met de term „deling van Duitsland” niet de louter fysieke totstandbrenging van de grens tussen Oost en West, maar de politiek-economische scheiding van het Europese continent wordt bedoeld.

- 15 De Duitse regering voegt hieraan toe dat, anders dan het Gerecht zonder enige motivering en op historisch onjuiste wijze heeft vastgesteld, het begrip „deling van Duitsland” in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet alleen op het jaar 1948 betrekking heeft. Dit begrip kan immers enkel worden opgevat als een verwijzing naar een voortdurende en met de tijd meer en meer uitgesproken ontwikkeling tussen 1945 en 1990. Waar het Gerecht aan deze vaststelling belangrijke gevolgen heeft verbonden voor de uitlegging van de bepaling inzake de deling van Duitsland, heeft het blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, die grond oplevert voor vernietiging van het bestreden arrest.
- 16 De Duitse regering betwist de vaststelling van het Gerecht dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag strikt moet worden uitgelegd. Volgens haar zou een dergelijke uitlegging immers tot een resultaat leiden dat strijdig is met de bewoordingen en de geest van deze bepaling.
- 17 De Commissie stelt daarentegen dat de uitlegging volgens welke met de term „deling” niet enkel de deling van de staat wordt bedoeld, maar tevens — en vooral — een scheiding tussen twee verschillende politieke, sociale en economische systemen, helemaal geen steun vindt in de Duitse, de Franse of de Engelse versie van vorenbedoelde bepaling.
- 18 Het argument ontleend aan het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland, is volgens haar niet-ontvankelijk, omdat het niet is aangevoerd voor

het Gerecht, dan wel ongegrond, omdat het niet inhoudt dat met de uitdrukking „deling van Duitsland” de opsplitsing van één vroegere economische zone in twee verschillende politiek-economische systemen wordt bedoeld.

- 19 Bovendien is de verwijzing naar de feitelijke deling van Cyprus irrelevant, aangezien deze deling niet internationaal erkend is. Voorts is het antwoord op de schriftelijke vraag van G. Pordea van politieke aard en dus niet dwingend.

— Beoordeling door het Hof

- 20 Wat om te beginnen de exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft die de Commissie krachtens de artikelen 42, lid 2, en 118 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof tegen de aan het Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland ontleende argumenten van rekwiranten en de Duitse regering heeft opgeworpen, moet worden vastgesteld dat deze redenering niet een nieuw middel vormt, maar een argument tot staving van een in eerste aanleg reeds aangevoerd middel. De exceptie van niet-ontvankelijkheid moet derhalve worden verworpen.
- 21 Wat de uitlegging van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag betreft, heeft het Gerecht in punt 134 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat met de uitdrukking „deling van Duitsland” in deze bepaling de nadelen worden bedoeld welke hun oorzaak vinden in het isolement dat de instelling of handhaving van de grens door Duitsland heeft teweeggebracht.

- 22 Deze uitlegging door het Gerecht stemt overeen met die welke het Hof heeft gegeven in de arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857), en 28 januari 2003, Duitsland/Commissie (C-334/99, Jurispr. blz. I-1139).
- 23 Het Hof herinnerde er in punt 49 van het arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald aan dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag een uitzondering vormt op het algemene beginsel van de onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt en dus strikt moet worden uitgelegd, en oordeelde in punt 52 van dat arrest dat met de door de deling van Duitsland berokkende economische nadelen alleen die economische nadelen worden bedoeld, die in bepaalde gebieden in Duitsland zijn veroorzaakt door het isolement dat de instelling van een 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.
- 24 Anders dan rekwiranten en de Duitse regering stellen, kan deze bepaling echter niet aldus worden uitgelegd, dat zij het mogelijk maakt de — overigens geheel onbetwistbare — economische achterstand van de nieuwe deelstaten, die te wijten is aan de gevolgen van concrete politiek-economische beslissingen van de Duitse Democratische Republiek, volledig te compenseren.
- 25 Het Hof oordeelde namelijk reeds in punt 54 van het arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, dat de economische nadelen die de nieuwe deelstaten in het algemeen ondervinden, niet in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag rechtstreeks door de geografische deling van Duitsland zijn veroorzaakt, en, in punt 55 van hetzelfde arrest, dat de verschillen in ontwikkeling tussen de oude en de nieuwe deelstaten derhalve niet hun verklaring vinden 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 werden ingevoerd.

- 26 Het door rekwiranten en de Duitse regering aangevoerde Protocol betreffende de binnenlandse handel van Duitsland van 1957 doet niet af aan deze conclusie, aangezien het niet bedoeld was om de gevolgen weg te nemen van het bestaan van twee verschillende politiek-economische systemen, maar om te vermijden dat de totstandbrenging van de buitengrens van het communautaire douanegebied het vrij verkeer van goederen, met name het handelsverkeer tussen de twee economische zones, onevenredig zou belemmeren.
- 27 Het arrest Anastasiou e.a., reeds aangehaald, inzake de deling Cyprus, en het antwoord op de schriftelijke vraag van G. Pordea, doen in casu niet ter zake, aangezien zij geen uitlegging behelzen van het begrip „deling van Duitsland” als bedoeld in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag.

Het ontstaan en het nuttig effect van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag

— Argumenten van partijen

- 28 Inzake het ontstaan en het nuttig effect van de bepalingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, wijzen rekwiranten en de Duitse regering erop dat deze bepalingen, die reeds deel uitmaakten van het EEG-Verdrag, ook ná de Duitse hereniging deel zijn blijven uitmaken van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag van Amsterdam, waaruit zij afleiden dat de lidstaten met deze afwijking het hoofd hebben willen bieden aan de bijzondere situatie die uit de politieke en economische deling van Duitsland is voortgevloeid.

- 29 Dienaangaande is de uitlegging die het Gerecht in punt 134 van het bestreden arrest heeft gegeven, volgens rekwiranten en de Duitse regering onverenigbaar met de handhaving van deze bepalingen na de Duitse hereniging. Opdat deze bepalingen hun nuttig effect zouden behouden, mogen zij niet uitsluitend worden toegepast op de nadelen die zijn veroorzaakt door het isolement van bepaalde streken, de onderbreking van de verkeerswegen of het verlies van afzetmarkten aan de andere zijde van de grens door Duitsland.
- 30 Bovendien heeft de Commissie artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag toegepast in haar beschikking betreffende het Saargebied.
- 31 Dienaangaande stellen zij dat het door het Gerecht in punt 147 van het bestreden arrest opgeworpen procedurele bezwaar met name in strijd is met artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.
- 32 Volgens rekwiranten heeft de Commissie haar eerdere beschikking slechts in dupliek bij het geding betrokken, waar zij erop heeft gewezen dat de Saargebied-beschikking op grond van artikel 92, lid 2, sub b, van het Verdrag was vastgesteld, terwijl zij in haar verweerschrift had erkend dat deze beschikking op artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag was gebaseerd. In die omstandigheden had het Gerecht de hem in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering toegekende bevoegdheden moeten uitoefenen, door de overlegging van deze beschikking te gelasten.
- 33 Overigens zijn de bepalingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in het verleden niet uitsluitend op de vlak bij de grens gelegen zones toegepast, maar op nagenoeg een derde van het Duitse grondgebied. Bovendien kon, volgens rekwiranten, steun aan de zones langs de grens met Oost-Duitsland worden

toegekend ter vrijwaring van gezonde industriële structuren, zonder dat behoefde te worden aangetoond dat de geografische ligging van de grens tussen West- en Oost-Duitsland concrete nadelen had veroorzaakt.

- 34 De Commissie erkent dat de bepalingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag ten tijde van de feiten nog steeds van toepassing waren, maar ontkent dat in casu was voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing ervan. Zij herinnert er overigens aan dat zij dit artikel weliswaar heeft toegepast in haar beschikking 92/465/EEG van 14 april 1992 betreffende een steunmaatregel van de deelstaat Berlijn ten gunste van Daimler-Benz AG Duitsland (PB L 263, blz. 15; hierna: „Daimler-Benz-beschikking”), en in die van 13 april 1994 betreffende steun aan producenten van hol glas en porselein in Tettau (PB C 178, blz. 24; hierna: „Tettau-beschikking”), maar het in de nieuwe deelstaten nooit heeft toegepast op staatssteun die geen verband houdt met de grens tussen Oost- en West-Duitsland.
- 35 Het argument ontleend aan de Saargebied-beschikking is, volgens de Commissie, om te beginnen niet-ontvankelijk, omdat rekwiranten het Gerecht niet hebben verzocht de overlegging van deze beschikking te gelasten, en evenmin tijdig bezwaar hebben gemaakt.
- 36 Subsidiair, namelijk gesteld dat het Gerecht artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering heeft geschonden, stelt de Commissie dat bedoeld argument irrelevant is. Enerzijds vormt een dergelijke schending immers geen grond tot nietigverklaring van het arrest, aangezien het een onregelmatigheid betreft die rekwiranten geen schade heeft berokkend. Anderzijds is de omstandigheid — zelfs gesteld dat zij is aangetoond — dat de steun in het kader van de beschikking betreffende het Saargebied op grond van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag is toegekend, niet van belang, nu het Gerecht in punt 147 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat verzoekers niet hadden bewezen dat deze benadering — gesteld dat zij zou zijn aangetoond — de geldigheid van de in 1996 verrichte juridische beoordelingen aantast. Ook in hogere voorziening hebben zij dit bewijs niet geleverd.

- 37 Wat de steun aan de gebieden langs de grens met Oost-Duitsland betreft, wijst de Commissie erop dat de oude deelstaten, om uit dien hoofde voor steun in aanmerking te komen, moesten aantonen dat de grens tussen Oost- en West-Duitsland een concreet nadeel teweegbracht, en dat verder gelegen gebieden hoe dan ook niet voor steun in aanmerking kwamen. De fabrieken van Volkswagen in Saksen zijn méér dan 100 kilometer van deze grens verwijderd.
- 38 Het behoud van de bepalingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag van Amsterdam, is volgens de Commissie enkel te wijten aan de unanimiteitsregel die ter zake geldt en aan het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland daar een punt van maakte. De EER-Overeenkomst bevat soortgelijke bepalingen, omdat aan het vereiste van de eerbiediging van het acquis communautaire moest worden voldaan.

— Beoordeling door het Hof

- 39 Aangezien vaststaat dat de bepalingen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet zijn 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, waarvan de inachtneming en het nuttig effect moeten worden gewaarborgd, niet worden verondersteld dat deze bepalingen sinds de hereniging van Duitsland zonder voorwerp zijn geworden (zie arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punten 47 en 48).
- 40 Maar anders dan het Gerecht in punt 134 van het bestreden arrest heeft overwogen, kan niet worden gesteld dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag ertoe strekt het hoofd te bieden aan de bijzondere situatie die uit de politieke en economische deling van Duitsland is voortgevloeid.

- 41 Een dergelijke uitlegging zou immers met zich brengen dat het gehele grondgebied van de nieuwe deelstaten voor alle vormen van steun in aanmerking komt.
- 42 Artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag maakt het niet mogelijk de, overigens onbetwistbare, economische achterstand van de nieuwe deelstaten volledig te compenseren. Anders zou worden voorbijgegaan aan het feit dat deze bepaling een afwijking vormt, en aan de context en het doel ervan (zie punt 24 van het onderhavige arrest en arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 53).
- 43 Dienaangaande kan, zoals de advocaat-generaal in de punten 46 en 47 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, slechts worden vastgesteld dat de streken van Mosel en Chemnitz van de geografische deling van Duitsland economische nadelen hebben ondervonden, indien de politiek-economische grens tussen beide delen van Duitsland hun economische ontwikkeling heeft belemmerd op een wijze die hen onderscheidt van de overige streken van de voormalige Duitse Democratische Republiek.
- 44 De streken van Mosel en Chemnitz zijn echter méér dan 100 kilometer van de vroegere grens tussen Oost- en West-Duitsland verwijderd en hebben, zoals de Duitse regering overigens erkent, na de periode van 1945 tot 1949 binnen het communistisch economisch systeem een opmerkelijke heropleving gekend.
- 45 De Saargebied-beschikking waarop rekwiranten en de Duitse regering zich beroepen, doet aan deze vaststelling niet af.

- 46 Dienaangaande zij om te beginnen vastgesteld dat het Gerecht, door de Commissie niet te gelasten een kopie van deze beschikking over te leggen, artikel 64, leden 1 en 2, van zijn Reglement voor de procesvoering niet heeft geschonden.
- 47 Het staat immers uitsluitend ter beoordeling van het Gerecht, of de gegevens waarover het beschikt betreffende de aan hem voorgelegde zaken, eventueel aanvulling behoeven (arrest van 10 juli 2001, Ismeri Europa/Rekenkamer, C-315/99 P, Jurispr. blz. I-5281, punt 19). Bovendien moet worden vastgesteld dat, nu rekwiranten en de Duitse regering het Gerecht niet hebben verzocht om, bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang, de overlegging van de Saargebied-beschikking te gelasten, hun argument dat het Gerecht deze overlegging had moeten gelasten, faalt.
- 48 Het Gerecht heeft dus in punt 147 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat rekwiranten en de Duitse regering niet hebben aangetoond dat de Commissie blijkens deze beschikking in het verleden een andere benadering heeft gevolgd.
- 49 In ieder geval rechtvaardigt de Saargebied-beschikking geen andersluidende conclusie.
- 50 Uit deze beschikking blijkt immers dat 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 heeft 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, in de derde plaats in verband met de bijzondere situatie van Berlijn, en, ten slotte, ter bevordering van de integratie van het Saargebied in de Bondsrepubliek Duitsland.

- 51 Anders dan de Duitse regering stelt, werd deze steun echter 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 opmerkt, is in de Saargebied-beschikking 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 mogelijkwerijs enkel deze grensgebieden en Berlijn betreft, en dus niet noodzakelijkerwijs uitsluitend op het Saargebied betrekking heeft.
- 52 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 litigieuze beschikking aan deze bepaling geeft.
- 53 De geldigheid van de litigieuze beschikking moet immers uitsluitend aan artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag worden getoetst, en niet aan een of andere praktijk die vroeger zou zijn gevolgd.

De opzet van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag

— Argumenten van partijen

- 54 Wat de opzet van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag betreft, wijzen rekwiranten en de Duitse regering erop dat de compensatie, in de vervoersector,

van de door de deling van Duitsland veroorzaakte nadelen onder een bijzondere verdragsbepaling valt, namelijk artikel 82 EG-Verdrag (thans artikel 78 EG) in titel IV van het Derde deel van het Verdrag, betreffende het vervoerbeleid. De door Duitsland genomen maatregelen inzake vervoer om aan de vroegere deling het hoofd te bieden, vallen in de eerste plaats onder deze bepaling.

- 55 Volgens de Commissie doet de verwijzing naar artikel 82 van het Verdrag niet ter zake. Het Gerecht heeft de door de deling van Duitsland veroorzaakte nadelen immers niet alleen op het vlak van het verkeer gesitueerd. Bovendien heeft deze bepaling geen betrekking op staatssteun.

— Beoordeling door het Hof

- 56 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen dat, anders dan rekwiranten en de Duitse regering stellen, het Gerecht in punt 134 van het bestreden arrest de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet heeft willen beperken tot de gevolgen op het vlak van de verkeerswegen — die overigens slechts bij wijze van voorbeeld zijn genoemd —, aangezien in hetzelfde punt ook andere gevolgen zijn genoemd, zoals het isolement van bepaalde streken en het verlies van natuurlijke afzetmarkten.

- 57 Overigens mogen de Duitse autoriteiten weliswaar op grond van artikel 82 van het Verdrag nationale maatregelen inzake vervoerbeleid nemen of handhaven die afwijken van het gemeenschappelijke vervoerbeleid, maar dergelijke maatregelen mogen niet afwijken van de regels inzake overheidssteun voor vervoersinfrastructuur.

58 Het eerste onderdeel van het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Het tweede onderdeel

Argumenten van partijen

- 59 Met het tweede onderdeel van het eerste middel stellen Volkswagen en VW Sachsen dat het Gerecht in punt 136 van het bestreden arrest het in het Verdrag voorgeschreven institutionele evenwicht in het gedrang heeft gebracht, nu het omtrent de oorzaken van de door de nieuwe deelstaten geleden economische nadelen bepaalde eigen vaststellingen heeft gedaan die niet in de litigieuze beschikking van de Commissie zijn terug te vinden. Het staat echter in de eerste plaats aan de Commissie te onderzoeken of de door een lidstaat voorgenomen steun als bedoeld in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag de voorwaarden voor de toepassing van deze bepaling vervult. Het Gerecht mag zijn eigen vaststellingen niet in de plaats stellen van die van de Commissie.
- 60 Zo is de vaststelling van het Gerecht dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet van toepassing was omdat de economische nadelen niet aan de deling van Duitsland te wijten waren, méér dan een loutere uitlegging van het begrip „deling” met het oog op de toepassing van voormelde bepaling op het concrete geval. Deze toepassing is echter, overeenkomstig de regels die in deze bepaling en in artikel 93 van het Verdrag zijn vastgesteld, in de eerste plaats een taak van de lidstaat en, in de tweede plaats — om te verifiëren dat er geen misbruik heeft plaatsgehad —, van de Commissie.

- 61 De Commissie ziet niet in hoe het bestreden arrest het evenwicht tussen de gemeenschapsinstellingen in het gedrang zou brengen en aldus het Verdrag zou schenden. Volgens haar heeft het Gerecht, anders dan Volkswagen en VW Sachsen stellen, de motivering van de litigieuze beschikking niet aangevuld, maar de geldigheid van die van de Commissie erkend. Overigens beperkt de taak van de Commissie ter zake zich niet tot het verifiëren dat de discretionaire beslissingen van de lidstaten geen misbruik vormen.

Beoordeling door het Hof

- 62 In dit verband heeft het Gerecht zich ertoe beperkt in punt 136 van het bestreden arrest het argument van de Commissie over te nemen, dat de slechte algemene economische toestand van de nieuwe deelstaten geen rechtstreeks gevolg is van de deling van Duitsland, maar wel van het politieke systeem van de Duitse Democratische Republiek.
- 63 Dat dit argument niet exhaustief in de litigieuze beschikking is weergegeven, belet niet dat het Gerecht op het argument van de verzoekers dat de vaststelling van een achterstand in de economische ontwikkeling van de nieuwe deelstaten voldoende grond vormde voor de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, antwoordt dat er geen rechtstreeks oorzakelijk verband bestond tussen deze toestand en de deling van Duitsland.
- 64 Het tweede onderdeel van het eerste middel moet dus worden afgewezen.
- 65 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Gerecht met zijn uitlegging van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, zodat het eerste middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 190 van het Verdrag

66 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest als volgt geoordeeld:

„149 Wat het gestelde motiveringsgebrek betreft, zij eraan herinnerd, dat in de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet komen, zodat de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen en de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 7 november 1997, Cipeke/Commissie, T-84/96, Jurispr. blz. II-2081, punt 46).

150 In casu bevat de [litigieuze] beschikking slechts een summiere uiteenzetting van de redenen waarom de Commissie in casu heeft geweigerd de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag toe te passen.

151 De beschikking is echter vastgesteld in een context die de Duitse regering en verzoekers goed kennen, en zij ligt in de lijn van een vaste beschikkingspraktijk, in het bijzonder ten aanzien van deze partijen. Een dergelijke beschikking mag summierlijk worden gemotiveerd (arrest Hof van 26 november 1975, Papiers peints/Commissie, 73/74, Jurispr. blz. 1491, punt 31, en arrest Gerecht van 27 oktober 1994, Fiatagri en New Holland Ford/Commissie, T-34/92, Jurispr. blz. II-905, punt 35).

152 De Duitse regering heeft immers sinds 1990 in haar contacten met de Commissie herhaaldelijk gerefereerd aan artikel 92, lid 2, sub c, van het

Verdrag en daarbij gewezen op het belang van deze bepaling voor de wederopbouw van het voormalige Oost-Duitsland (zie, onder meer, de [...] brief van kanselier Kohl aan voorzitter Delors van 9 december 1992).

- 153 De argumenten die de Duitse regering in dit verband heeft aangevoerd, zijn door de Commissie in verschillende brieven of beschikkingen van de hand gewezen [zie, onder meer, de mededeling overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden, inzake steun welke de Duitse regering voornemens is te verlenen aan het Opel-concern voor diens investeringsplannen in de nieuwe deelstaten (PB 1993, C 43, blz. 14); de mededeling overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden, inzake steun welke Duitsland voornemens is te verlenen aan de onderneming Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (PB 1993, C 210, blz. 11); beschikking 94/266/EG van de Commissie van 21 december 1993 betreffende het steunvoornemen ten behoeve van SST-Garngesellschaft GmbH, Thüringen (PB 1994, L 114, blz. 21); de Mosel I-beschikking, en beschikking 94/1074/EG van de Commissie van 5 december 1994 inzake het voornemen van de Duitse autoriteiten steun te verlenen aan Textilwerke Deggendorf GmbH, Thüringen (PB L 386, blz. 13)].
- 154 Bijzondere betekenis komt in dit verband toe aan de Mosel I-beschikking, waarbij de Commissie enkele van de in geding zijnde steunmaatregelen, ten belope van 125,2 miljoen DEM, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde, nadat zij met dezelfde motivering als in de [litigieuze] beschikking had vastgesteld, dat die steunmaatregelen niet onder de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag konden vallen. Overigens hebben noch verzoekers, noch de Duitse autoriteiten tegen deze eerdere beschikking beroep ingesteld.
- 155 Ofschoon er tussen de vaststelling van de Mosel I-beschikking en die van de [litigieuze] beschikking tussen de Commissie, de Duitse autoriteiten en

verzoekers tal van contacten zijn geweest waarbij duidelijk is geworden, dat zij nog steeds verschillend denken over de toepasselijkheid van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de litigieuze steunmaatregelen (zie de hoofdstukken V en VI van de [litigieuze] beschikking), is daarbij geen enkel specifiek of nieuw argument naar voren gebracht, met name betreffende het bestaan van een causaal verband tussen de deling van Duitsland en de situatie van de Saksische automobiellindustrie na de Duitse hereniging (zie hiervóór, punt 141).

156 In deze omstandigheden moet worden aangenomen, dat verzoekers en interveniënte genoegzaam over de aan de [litigieuze] beschikking ten grondslag liggende motieven zijn geïnformeerd en dat de Commissie, nu meer specifieke argumenten achterwege zijn gebleven, de beschikking niet uitvoeriger had behoeven te motiveren.

157 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag en inzake een gebrekkige motivering falen derhalve.”

Argumenten van partijen

⁶⁷ Volgens rekwiranten en de Duitse regering kunnen zij en het Gerecht uit de litigieuze beschikking niet opmaken waarom de Commissie artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet heeft willen toepassen.

⁶⁸ Volkswagen en VW Sachsen stellen dat de verwijzing door het Gerecht naar andere beschikkingen, die eveneens gebrekkig zijn gemotiveerd, er niet toe leidt dat de litigieuze beschikking voor de belanghebbenden begrijpelijk wordt.

Bovendien moet, volgens de rechtspraak van het Hof, een beschikking op zichzelf beschouwd begrijpelijk zijn, en kan, wanneer dit niet het geval is, dit gebrek niet worden verholpen door een verwijzing naar beschikkingen die geen nadere inlichtingen verschaffen over de overwegingen die de Commissie ertoe hebben gebracht artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet toe te passen. Overigens zijn de beschikkingen die het Gerecht in punt 153 van het bestreden arrest aanhaalt, in de litigieuze beschikking niet genoemd, en evenmin overgelegd.

- 69 Daarnaast heeft het Gerecht artikel 190 van het Verdrag geschonden door er geen rekening mee te houden dat een door de Commissie vastgestelde beschikking niet alleen voor de belanghebbende begrijpelijk moet zijn, maar eveneens voor het Gerecht, dat immers moet kunnen controleren of aan de motiveringsplicht is voldaan.
- 70 Volgens Volkswagen en VW Sachsen blijkt uit het bestreden arrest dat de litigieuze beschikking geen redenen geeft voor de niet-toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag. De Commissie had de litigieuze beschikking inzonderheid moeten motiveren met betrekking tot de uitlegging van deze bepaling, aangezien de Duitse autoriteiten en de Commissie hierover van mening verschilden en de Commissie volledig op de hoogte was van het belang van haar standpuntbepaling hieromtrent.
- 71 De Commissie benadrukt dat in een hogere voorziening slechts middelen mogen worden aangevoerd die zijn ontleend aan een schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht. In hogere voorziening onderzoekt het Hof immers geen feitenkwesties en geeft het geen eigen juridische beoordeling van de feiten. De Commissie wijst erop dat de vraag of een bepaalde motivering door het Gerecht kan worden begrepen en getoetst, een feitenkwestie is die enkel door het Gerecht zelf kan worden beslecht.
- 72 Zij herinnert eraan dat, wanneer een beschikking binnen een bepaalde context is vastgesteld, een verwijzing naar deze context in de beschikking volstaat om aan

artikel 190 van het Verdrag te voldoen. Zij wijst erop dat rekwiranten hebben deelgenomen aan de procedures die aan de Mosel I-beschikking en de litigieuze beschikking voorafgingen, zodat hun argument hieromtrent moet worden afgewezen.

- 73 Het argument van Volkswagen en VW Sachsen dat de beschikkingen van de Commissie die de context van de litigieuze beschikking vormen, zelf niet naar behoren zijn gemotiveerd, komt in wezen hierop neer dat het Gerecht zich heeft vergist bij de vaststelling en de beoordeling van een feit. Dit argument is derhalve niet-ontvankelijk.
- 74 Volgens de Commissie vormen de in de litigieuze beschikking aangehaalde beschikkingen, zoals de Daimler-Benz- en de Tettau-beschikking, een voor het concrete geval relevante context die het Gerecht heeft vastgesteld en juist heeft beoordeeld.
- 75 Wat de Mosel I-beschikking betreft, herinnert de Commissie eraan dat zij uitdrukkelijk haar goedkeuring heeft geweigerd voor een deel van de betrokken steun, en voor het resterende deel uitdrukkelijk heeft gesteld dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet van toepassing was. Rekwiranten hebben geen beroep ingesteld tegen deze beschikking, ofschoon deze voor hen bezwarend was en inging tegen hun uitlegging van vorenbedoelde bepaling.

Beoordeling door het Hof

- 76 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).

- 77 Het Gerecht heeft dus op goede gronden geoordeeld dat de litigieuze beschikking naar behoren was gemotiveerd. Immers, ofschoon de beschikking op dit punt summier gemotiveerd is, zet zij in de eerste plaats uiteen dat zij is vastgesteld in een welbekende context, en in de lijn ligt van een vaste beschikkingspraktijk.
- 78 In de tweede plaats geeft zij aan dat eerder aangevoerde stellingen ten betoge dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag van toepassing is, in het verleden om dezelfde redenen zijn afgewezen, met name in de Mosel I-beschikking, waartegen rekwiranten en de Duitse regering niet zijn opgekomen.
- 79 Ten slotte blijkt uit de litigieuze beschikking dat, ofschoon de contacten tussen de Duitse regering en rekwiranten enerzijds en de Commissie anderzijds een voortdurend verschil van mening omtrent de toepasselijkheid van deze bepaling aan het licht hadden gebracht, tijdens de administratieve procedure geen enkel specifiek argument is aangevoerd (zie arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punten 104-108).

80 Het tweede middel is derhalve ongegrond.

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

81 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest als volgt geoordeeld:

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

167 Uit de context en de algemene opzet van deze bepaling blijkt, dat de verstoring de gehele economie van de betrokken lidstaat moet raken en niet enkel de economie van een van de streken of gebiedsdelen van die lidstaat. Dit is overigens in overeenstemming met het beginsel dat een uitzonderingsbepaling als artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag strikt moet worden uitgelegd. Het arrest [van 17 september 1980,] Philip Morris/Commissie, [730/79, Jurispr. blz. 2671,] waarop verzoekers zich tot staving van hun stelling beroepen, zegt niets over het punt waarom het hier gaat.

168 Verzoekers' betoog moet bijgevolg als niet ter zake dienend van de hand worden gewezen. Zij verwijzen namelijk enkel naar de economische situatie van de Freistaat Sachsen en stellen niet eens, dat deze tot een ernstige verstoring in de gehele economie van de Bondsrepubliek Duitsland heeft geleid.

- 169 Bovendien impliceert de vraag, of de Duitse hereniging heeft geleid tot een ernstige verstoring in de economie in de Bondsrepubliek Duitsland, een ingewikkelde afweging van economische en sociale gegevens, die dient te geschieden in een communautair kader. Die afweging vindt plaats in de uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Commissie op het gebied van artikel 92, lid 3, van het Verdrag beschikt (zie, per analogie, arrest Hof van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 26). De rechterlijke toetsing moet op dit punt beperkt blijven tot de vraag, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. Met name behoort de gemeenschapsrechter zijn beoordeling op economisch vlak niet in de plaats te stellen van die van de Commissie (arresten Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 56, en 5 november 1997, Ducros/Commissie, T-149/95, Jurispr. blz. II-2031, punt 63).
- 170 In casu hebben verzoekers geen enkel concreet element aangevoerd waaruit blijkt, dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen, dat de nadelige gevolgen van de hereniging van Duitsland voor de Duitse economie, hoe reëel deze ook mogen zijn geweest, op zichzelf geen reden vormden om artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag op een steunregeling toe te passen.
- 171 Ook al is de motivering van de [litigieuze] beschikking summier, gelet op de context van de zaak, de eerdere beschikkingen — inzonderheid de Mosel I-beschikking — en het feit dat tijdens de administratieve procedure geen specifieke argumenten zijn aangevoerd, moet zij toereikend worden geacht. Hetgeen hiervóór in de punten 140 tot en met 142 en 149 tot en met 156 is overwogen, geldt mutatis mutandis voor de weigering van de Commissie de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag op het onderhavige geval toe te passen.
- 172 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag en inzake een gebrekkige motivering falen derhalve.”

Argumenten van partijen

- 82 Rekwiranten betwisten de zienswijze van het Gerecht, dat artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag enkel kan worden toegepast indien het gehele grondgebied van een lidstaat is geraakt. De conclusie van het Gerecht, volgens welke de instorting, tijdens de hereniging, van de vroegere socialistische economie van de Duitse Democratische Republiek niet als een „ernstige verstoring in de economie” van Duitsland kan worden aangemerkt, strookt niet met de bewoordingen en het nuttig effect van deze bepaling. De auteurs van het Verdrag hebben bewust de ruime term „ernstige verstoring in de economie van een lidstaat” gekozen, opdat voormelde bepaling niet enkel zou gelden in geval van één bepaalde vorm van ernstige economische crisis. Artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag is aldus geformuleerd, dat daarin niet is beslist of de daarin bedoelde ernstige economische crisis uit de instorting van een bepaalde sector van de economie voortvloeit, dan wel uit de algemene conjunctuur of uit de economische neergang van een streek die belangrijk is voor de lidstaat in zijn geheel.
- 83 De Duitse regering voegt hieraan toe dat een verstoring, als bedoeld in deze bepaling, ernstig is wanneer zij de gehele economie dan wel ten minste verschillende streken of economische sectoren raakt.
- 84 Voorts preciseert zij dat een uiterst beperkende uitlegging van een bepaling als artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, voorbijgaat aan het feit dat deze bepaling, anders dan de bepaling inzake de deling in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, geen wettelijke uitzondering vormt die automatisch van toepassing is wanneer aan de materiële voorwaarden ervan is voldaan. Het staat aan de Commissie te oordelen over de toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag. Door de beoordelingsmarge, die de auteurs van het Verdrag aan deze instelling hebben willen laten, middels een zo strikt mogelijke uitlegging in te perken, zou tegen de geest van deze bepaling worden ingegaan.

- 85 Rekwiranten en de Duitse regering wijzen er verder op dat de Duitse hereniging de economische wederopbouw van bijna één derde van het Duitse grondgebied noodzakelijk maakte, zodat niet kan worden gesteld dat de ernstige economische verstoring in de nieuwe deelstaten niet tot de in artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag bedoelde omstandigheden behoort. De gemeenschapsinstellingen wisten bovendien dat de economische gevolgen van de hereniging niet enkel tot het grondgebied van deze deelstaten beperkt bleven.
- 86 Overigens heeft het Gerecht, nu het zonder enige motivering heeft vastgesteld dat de uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd, arbitrair de door de auteurs van het Verdrag aan deze bepaling verbonden uitleggingsmarge verkleind. Zelfs de uitzonderingen moeten met inachtneming van hun ontstaansgeschiedenis, bewoordingen en geest worden uitgelegd.
- 87 Volgens de Commissie is dit middel deels niet-ontvankelijk, deels irrelevant, en voor het overige ongegrond.
- 88 Zij stelt om te beginnen dat het argument ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag niet-ontvankelijk is, nu het door de Freistaat Sachsen niet voor het Gerecht is aangevoerd. Dit argument kan derhalve ingevolge de artikelen 42, lid 2, en 118 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet in beschouwing worden genomen.
- 89 Bovendien is dit middel irrelevant, aangezien rekwiranten en de Duitse regering niet aanvoeren dat de toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag berust op een fout van de Commissie bij de uitoefening van de haar toekomstende beoordelingsvrijheid, en evenmin dat het Gerecht dienaangaande tot onjuiste conclusies is gekomen. Zelfs indien, zoals rekwiranten en de Duitse regering stellen, deze bepaling van toepassing was op verstoringen die slechts een deel van het grondgebied van een lidstaat raken, bestaat er geen grond tot vernietiging van het bestreden arrest.

- 90 Een hogere voorziening is immers eveneens ongegrond wanneer het bestreden arrest rechtens gerechtvaardigd is op andere gronden dan die welke het Gerecht in aanmerking heeft genomen. Aangezien geen enkele beoordelingsfout is aangevoerd, kan het derde middel van de hogere voorzieningen niet leiden tot de vernietiging van het bestreden arrest.
- 91 Ten slotte is het middel voor het overige ongegrond. Anders dan artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag, betreft lid 3, sub b, van deze bepaling niet een ernstige verstoring van de economie van een „streek”, maar van de economie „van een lidstaat” in zijn geheel.
- 92 De Commissie preciseert dat het aanvullende argument van rekwiranten en de Duitse regering volgens welke de economische problemen van de nieuwe deelstaten van de gehele Bondsrepubliek Duitsland financiële inspanningen hebben geëist, niet-ontvankelijk is, omdat daarmee de juistheid van een beoordeling van de feiten door het Gerecht wordt betwist. Het is hoe dan ook een irrelevant argument, aangezien voormelde inspanningen niet tot een ernstige verstoring van de economie hebben geleid.

Beoordeling door het Hof

- 93 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, op grond van artikel 118 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, artikel 42, lid 2, van dit Reglement, dat het aanvoeren van nieuwe middelen in de loop van het geding in beginsel verbiedt, ook van toepassing is op de procedure voor het Hof in hogere voorziening tegen een beslissing van het Gerecht. In hogere voorziening is het Hof dus enkel bevoegd de beslissing van het Gerecht te onderzoeken ten aanzien van de middelen die voor de rechter in eerste aanleg zijn bepleit (zie arresten van 1 juni

1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a., C-136/92 P, Jurispr. blz. I-1981, punt 59, en 16 mei 2002, ARAP e.a./Commissie, C-321/99 P, Jurispr. blz. I-4287, punt 112).

- 94 Vaststaat dat het argument ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, door de Freistaat Sachsen niet voor het Gerecht is aangevoerd (zie met name punt 95 van het bestreden arrest).
- 95 Ten aanzien van de Freistaat Sachsen moet het derde middel dus worden afgewezen.
- 96 Betreffende het argument van Volkswagen en VW Sachsen dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat deze bepaling slechts kan worden toegepast indien het gehele grondgebied van een lidstaat is geraakt, moet worden vastgesteld dat uit punt 167 van het bestreden arrest duidelijk blijkt, dat het Gerecht het niet had over het gehele grondgebied van een lidstaat, maar over de gehele economie van de betrokken lidstaat.
- 97 Zoals de Commissie bovendien terecht heeft opgemerkt, veronderstelt artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, anders dan artikel 92, lid 3, sub a en c, een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat, en niet van die van bepaalde streken. De verstoring van de economie van bepaalde streken heeft immers niet noodzakelijk ongunstige gevolgen voor de economie van de betrokken lidstaat.
- 98 In die omstandigheden heeft het Gerecht, na eraan te hebben herinnerd dat artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag een afwijking vormt en dus strikt moet worden uitgelegd, in punt 167 van het bestreden arrest op goede gronden vastgesteld dat de verstoring ongunstige gevolgen moet hebben voor de gehele economie van de betrokken lidstaat en niet enkel voor de economie van een streek of een deel van het grondgebied van die lidstaat.

- 99 Betreffende het argument van Volkswagen, VW Sachsen en de Duitse regering dat het oordeel van het Gerecht, dat de instorting van de vroegere socialistische economie van de Duitse Democratische Republiek tijdens de hereniging niet als een „ernstige verstoring in de economie” van Duitsland kan worden aangemerkt, niet strookt met de bewoordingen en het nuttig effect van deze bepaling, moet worden opgemerkt dat het Gerecht in de punten 169 en 170 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de vraag van de omvang van de ernstige verstoring van de economie na de hereniging, een ingewikkelde afweging van economische en sociale gegevens impliceerde, waarbij de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, en dat geen enkel concreet element was aangevoerd waaruit blijkt dat deze instelling ter zake een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.
- 100 Tegen deze vaststelling van het Gerecht valt niets in te brengen. De Duitse regering stelt dus ten onrechte dat, binnen een bekende feitelijke situatie, de loutere verwijzing naar de norm volstaat om te bewijzen dat aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag was voldaan.
- 101 Voor het overige bekritisieren Volkswagen, VW Sachsen en de Duitse regering in het onderhavige middel enkel de beoordeling van de feiten door het Gerecht, zonder evenwel iets aan te voeren ten betoge dat het Gerecht de feiten onjuist zou hebben voorgesteld.
- 102 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de beoordeling van de feiten door het Gerecht, behoudens het geval van een onjuiste voorstelling van de aan het Gerecht voorgelegde bewijselementen, geen rechtsvraag oplevert die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof (zie met name arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 330).

103 Uit een en ander volgt dat het derde middel deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond is.

Vierde middel: schending van de artikelen 92, lid 3, en 93 van het Verdrag

104 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest als volgt geoordeeld:

„203 Anders dan verzoekers stellen, konden de litigieuze steunmaatregelen niet worden geacht deel uit te maken van een programma inzake regionale steun dat reeds door de Commissie was goedgekeurd, waardoor zij van de verplichting tot voorafgaande aanmelding zouden zijn vrijgesteld.

204 Door in het op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak vastgestelde negentiende kaderplan te verwijzen naar bepaalde sectoren waarin elk steunvoornemen vooraf door de Commissie moest worden goedgekeurd (zie hiervóór, punt 7), heeft Duitsland er akte van genomen, dat de goedkeuring van de in dit plan voorziene regionale steun zich niet uitstreckte tot de betrokken sectoren, in het bijzonder de automobielsector, voorzover de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschreden.

205 Dit wordt onder meer bevestigd door de brief van de Commissie van 2 oktober 1990 waarbij de in het negentiende kaderplan voorziene regeling inzake regionale steun voor het jaar 1991 werd goedgekeurd (zie hiervóór, punt 7), en door de brief van de Commissie van 5 december 1990 waarbij de

toepassing van de wet inzake de gezamenlijke taak op de nieuwe deelstaten werd goedgekeurd (zie hiervóór, punt 11), waarin de Commissie de Duitse regering uitdrukkelijk erop wees, dat bij de uitvoering van de voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen; door de brieven van 14 december 1990 en 14 maart 1991, waarin de Commissie beklemtoonde, dat de steun voor de nieuwe investeringen van Volkswagen niet zonder voorafgaande aanmelding en zonder haar goedkeuring mocht worden verleend (zie hiervóór, punt 18), en door het feit dat elk van de decreten van 1991 is vastgesteld 'onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie'. Verzoekers stellen ten onrechte, dat deze toevoeging zonder betekenis was, aangezien door de goedkeuring van het negentiende kaderplan de steun reeds was toegestaan. Zoals hiervóór in punt 204 is beklemtoond, strekte die goedkeuring zich immers niet uit tot de automobielsector. Voorts kunnen verzoekers niet op goede gronden stellen, dat de overlegging van voormelde brieven in bijlage bij de dupliek tardief en niet-ontvankelijk is. In de eerste plaats immers worden die brieven zowel in hoofdstuk II van de [litigieuze] beschikking als in het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure genoemd. In de tweede plaats zijn zij overgelegd in reactie op een bezwaar dat voor het eerst in de repliek was geformuleerd.

206 Gelet op dit een en ander kon de opschorting van de toepassing van de communautaire kaderregeling tussen januari en april 1991, al zou hiervoor het bewijs zijn geleverd, rechtens niet tot gevolg hebben, dat de goedkeuring van het negentiende kaderplan moest worden geacht zich ook uit te strekken tot de steunmaatregelen ten behoeve van de automobielsector. In deze omstandigheid moet integendeel worden aangenomen, dat artikel 93, lid 3, van het Verdrag volledig op de betrokken steunmaatregelen van toepassing bleef.

207 Bijgevolg gold voor de litigieuze steunmaatregelen hoe dan ook een verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie en mochten die maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing had geleid.

- 208 Daarentegen is de vraag, of de communautaire kaderregeling in maart 1991 al dan niet verbindend was voor Duitsland, voor het onderhavige geschil irrelevant.
- 209 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat ofschoon de voorschriften van de communautaire kaderregeling, die de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 1, van het Verdrag als ‚dienstige maatregelen’ aan de lidstaten heeft voorgesteld, geenszins dwingend zijn en de lidstaten enkel binden, indien deze ermee hebben ingestemd (zie arrest Spanje/Commissie van 15 april 1997, reeds aangehaald, punten 30-33), niets de Commissie belet om, in het kader van de uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover zij bij de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag beschikt, de steunmaatregelen die bij haar moeten worden aangemeld, met inachtneming van die voorschriften te onderzoeken.
- 210 Overigens vindt de door verzoekers verdedigde zienswijze volgens welke de Commissie bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt in 1996 enkel mocht uitgaan van de gegevens die in 1991 voorhanden waren, geen steun in de communautaire rechtspraak. Zo heeft het Hof in zijn arresten van 10 juli 1986, België/Commissie (234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16), en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie (C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 33), verklaard, dat de wettigheid van een beschikking betreffende steunmaatregelen moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf. Het Gerecht heeft op gelijke wijze beslist in zijn arrest van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie (T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 81).
- 211 Bovendien zijn volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag alle steunmaatregelen ‚die de mededinging [...] vervalsen of dreigen te vervalsen’, verboden, voorzover zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Wanneer zij nagaat, of er sprake is van een steunmaatregel in de zin van deze bepaling, is de Commissie dus niet strikt gebonden door de ten tijde van de vaststelling van haar beschikking bestaande mededingingsvoorwaarden. Zij dient haar beoordeling te verrichten vanuit een dynamisch perspectief en

daarbij rekening te houden met de te verwachten ontwikkeling van de mededinging en met de gevolgen die de betrokken steun voor de mededinging zal hebben.

- 212 Bijgevolg kan de Commissie niet worden aangewreven, dat zij rekening heeft gehouden met omstandigheden die na de vaststelling van een voornemen tot invoering of wijziging van een steunmaatregel zijn ingetreden. De omstandigheid dat de betrokken lidstaat in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag de voorgenomen maatregelen tot uitvoering heeft gebracht voordat de onderzoeksprocedure tot een eindbeslissing heeft geleid, is in dit verband irrelevant.
- 213 Verzoekers' betoog, dat een dergelijke praktijk op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel, kan niet worden aanvaard. Immers, ofschoon de Commissie in de inleidende onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag over een redelijke termijn moet kunnen beschikken, dient zij nochtans met voortvarendheid te werk te gaan en rekening te houden met het belang dat de lidstaten erbij hebben spoedig te weten waar zij aan toe zijn op gebieden waar ingrijpen dringend noodzakelijk kan zijn in verband met het effect dat deze lidstaten van de voorgenomen stimulerende maatregelen verwachten. De Commissie dient derhalve haar standpunt te bepalen binnen een redelijke termijn, die door het Hof is bepaald op twee maanden [arrest Hof van 11 december 1973, *Lorenz/Commissie*, 120/73, *Jurispr.* blz. 1471, punt 4; zie ook artikel 4 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, PB L 83, blz. 1]. Deze algemene verplichting met voortvarendheid te werk te gaan, geldt voor de Commissie ook wanneer zij besluit de contradictoire onderzoeksprocedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden; wanneer zij op dit punt in gebreke blijft, kan dit nalaten in voorkomend geval door de gemeenschapsrechter worden bestraft in het kader van een procedure krachtens artikel 175 EG-Verdrag (thans artikel 232 EG).
- 214 Voorts is een mogelijke schending van het rechtszekerheidsbeginsel in casu niet aan de orde. Het tijdsinterval tussen de vaststelling van de eerste

decreten houdende toekenning van steun (maart 1991) en de vaststelling van de [litigieuze] beschikking (26 juni 1996) is immers in de eerste plaats toe te schrijven aan het feit dat niet alle in geding zijnde maatregelen werden aangemeld, in de tweede plaats aan de wijzigingen die verzoekers achtereenvolgens in hun plannen aanbrachten, waardoor ook steeds de toekenningsdecreten werden gewijzigd, en in de derde plaats aan de aanzienlijke moeilijkheden die de Commissie ondervond bij haar pogingen om van de Duitse regering en van verzoekers de informatie te verkrijgen die zij nodig had om een beslissing te kunnen nemen (zie hiervóór, punten 16-42).

- 215 In het bijzonder blijkt uit de Mosel I-beschikking, dat de Commissie begin 1993 in staat was een beslissing te nemen over alle investeringsplannen van Volkswagen, zoals deze aanvankelijk aan haar waren voorgelegd. Op een uitdrukkelijk verzoek van Volkswagen van 31 januari 1993 beperkte de Commissie zich bij haar beoordeling tot de steun voor Mosel I en Chemnitz I. Pas toen zij in 1995 aan de Duitse autoriteiten meedeelde, dat zij wellicht een beschikking zou vaststellen op basis van het onvolledige dossier waarover zij beschikte, ontving zij ten slotte de informatie die zij nodig had. Uiteindelijk was zij pas in de loop van 1996 in staat, met volledige kennis van zaken een beslissing te nemen.
- 216 In de tussentijd waren verzoekers' oorspronkelijke plannen tot drie maal toe veranderd en waren als gevolg daarvan de decreten van 1991 gewijzigd bij die van 1993, 1994 en 1996. Ofschoon verzoekers het niet eens zijn over de omvang van die wijzigingen, staat vast dat zij in elk geval hebben geleid tot een aanzienlijke verkleining van de projecten en, vooral, tot een uitstel van de inbedrijfstelling van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en van de fabriek Chemnitz II met drie à vier jaar.
- 217 In deze omstandigheden kunnen verzoeksters niet op goede gronden stellen, dat de Commissie plannen die in 1993, 1994 of 1996 waren opgesteld, enkel

aan de hand van de haar in 1991 ter beschikking staande gegevens mocht beoordelen. De Commissie heeft integendeel de successieve wijzigingen terecht in haar beoordeling betrokken.

218 Zelfs indien de Commissie aanvankelijk haar goedkeuring had gehecht aan de ingevolge de decreten van 1991 toegekende steun, had zij die steunmaatregelen na hun wijziging opnieuw mogen onderzoeken overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag, waarin is bepaald dat zij van elk voornemen tot wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, zodat zij haar opmerkingen kan maken. Gesteld dat er in 1991 geen sprake was geweest van overcapaciteit in de automobielsector, dan had de Commissie dus in beginsel rekening mogen houden met de overcapaciteit die na 1993 was ontstaan.

219 Bijgevolg moeten verzoekers' argumenten inzake de noodzaak van een onderzoek ,ex ante' en inzake de niet-toepasselijkheid van de communautaire kaderregeling in hun geheel worden afgewezen."

Argumenten van partijen

- 105 Volgens rekwiranten heeft het Gerecht de artikelen 92, lid 3, en 93 van het Verdrag geschonden, waar het heeft vastgesteld dat de litigieuze steun afzonderlijk moest worden aangemeld, ofschoon hij valt onder het negentiende kaderplan dat de Commissie bij haar brief van 2 oktober 1990 aan de Duitse regering had goedgekeurd.

- 106 Dienaangaande wijzen rekwiranten erop dat de Commissie bij diverse brieven heeft ingestemd met de toepassing van de wet inzake de gezamenlijke taak, en met de uitbreiding van de bestaande regelingen inzake regionale steun tot de nieuwe deelstaten. De Commissie heeft er in haar brieven weliswaar aan herinnerd dat de Duitse autoriteiten bij de tenuitvoerlegging van de steunprogramma's de communautaire regels voor bepaalde sectoren, waaronder de automobielsector, in acht moesten nemen, maar volgens rekwiranten was de communautaire kaderregeling in de periode van januari tot april 1991 geen geldende bepaling van gemeenschapsrecht.
- 107 De communautaire kaderregeling was namelijk slechts van toepassing tijdens een periode van twee jaar die verstreek op 31 december 1990, en tot de verlenging ervan werd pas in april 1991 besloten. Aangezien deze regeling een dienstige maatregel in de zin van artikel 93, lid 1, van het Verdrag vormt, is zij slechts van toepassing sinds april 1991, dat wil zeggen na de toekenning van de steun op 22 maart 1991.
- 108 In die omstandigheden moest de litigieuze steun worden beschouwd als een onderdeel van een steunregeling die door de Commissie in het algemeen was goedgekeurd, en dus als bestaande steun worden aangemerkt.
- 109 De steun behoefde derhalve niet te worden aangemeld. Nu het om bestaande steun ging, diende de Commissie enkel te verifiëren dat de individuele steun onder de algemene regeling viel en dat aan de in de goedkeuringsbeschikking vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van steun was voldaan.
- 110 Volgens de Commissie zijn de argumenten van rekwiranten deels irrelevant en deels onjuist. In wezen betoogt zij, in de eerste plaats, dat zij zich op 26 juni 1996

— toen zij de litigieuze beschikking vaststelde — niet op de feitelijke en rechtstoestand van maart 1991 hoefde te baseren, en 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 nog niet had ingestemd met de toepassing van de communautaire kaderregeling in de automobielsector, deze regeling toch had kunnen toepassen.

Beoordeling door het Hof

- 111 De argumentatie van rekwiranten 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 moest worden beschouwd.
- 112 Het Gerecht is, op grond van de gegevens die hem zijn meegedeeld en die in de punten 204 en 205 van het bestreden arrest zijn genoemd, tot de conclusie gekomen dat, zelfs indien de communautaire kaderregeling niet van toepassing was, de goedkeuring van de regeling inzake regionale steun als bedoeld in het negentiende kaderplan, niet gold voor de steun aan de automobielsector.
- 113 Zoals het Hof er in punt 102 van het onderhavige arrest aan heeft herinnerd, levert de beoordeling van de feiten door het Gerecht, behoudens ingeval van een onjuiste voorstelling ervan, geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof.

- 114 Vastgesteld moet worden dat het Gerecht geen onjuiste voorstelling van de feiten heeft gegeven waar het heeft overwogen dat de litigieuze steun vooraf bij de Commissie moest worden aangemeld, zodat hij niet ten uitvoer kon worden gelegd voordat de procedure tot een eindbeslissing had geleid.
- 115 De goedkeuring door de Commissie van de regeling inzake regionale steun als bedoeld in het negentiende kaderplan, gold dus in geen geval voor de steun in de automobielsector.
- 116 Blijkens het citaat uit het negentiende kaderplan in punt 7 van het bestreden arrest, dat in punt 6 van het onderhavige arrest is weergegeven, had de Duitse regering het ook zo begrepen.
- 117 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.
- 118 Het Gerecht heeft dus in punt 207 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat voor de litigieuze steunmaatregelen een verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie gold en dat die maatregelen niet tot uitvoering mochten worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing had geleid.
- 119 Aangezien de vraag of de communautaire kaderregeling gold tussen januari en april 1991, niet relevant is, en de overige argumenten van rekwiranten ertoe strekken aan te tonen dat deze regeling niet van toepassing was, moet het vierde middel worden afgewezen.

Vijfde middel: de gevolgen van het feit dat het Gerecht ervan is uitgegaan dat partijen gedeeltelijk afstand van instantie hebben gedaan

120 In punt 65 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld:

„Ter terechtzitting van 30 juni 1999 hebben [Volkswagen en VW Sachsen] het Gerecht verzocht vast te stellen, dat het beroep zonder voorwerp is geraakt voorzover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2, eerste streepje, van de [litigieuze] beschikking, waarin de investeringssteun in de vorm van versnelde afschrijvingen op investeringen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, en dienaangaande artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering toe te passen. Het Gerecht heeft er tevens akte van genomen, dat dit verzoek volgens de Commissie moet worden beschouwd als een gedeeltelijke afstand van instantie en tot toepassing van artikel 87, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering moet leiden.”

121 In punt 309 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld:

„Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Volgens artikel 87, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering wordt de partij die afstand doet van instantie, in de kosten veroordeeld, voorzover dit is gevorderd. [...]”

122 Punt 1 van het dictum van het arrest luidt:

„Verleent [Volkswagen en VW Sachsen] akte dat zij afstand doen van instantie voorzover hun beroep strekt tot nietigverklaring van artikel 2, eerste streepje, van de [litigieuze] beschikking.”

Argumenten van partijen

- 123 Volkswagen en VW Sachsen betwisten deze punten van het bestreden arrest, op grond dat zij het Gerecht hebben verzocht vast te stellen dat, ingeval zij in het gelijk worden gesteld, hen ingevolge een wijziging van de Duitse fiscale regelgeving niet kon worden toegestaan om a posteriori versnelde afschrijvingen te doen. In feite hebben zij het Gerecht dus verzocht dit punt af te doen zonder beslissing, en ten aanzien van de kosten te beslissen overeenkomstig artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

Beoordeling door het Hof

- 124 Dienaangaande kan worden volstaan met te herinneren aan de vaste rechtspraak, dat wanneer alle andere middelen in hogere voorziening zijn afgewezen, de conclusies betreffende de beweerde onregelmatigheid van de beslissing van het Gerecht over de kosten niet-ontvankelijk moeten worden verklaard krachtens artikel 51, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EG, naar luid waarvan hogere voorziening niet uitsluitend betrekking kan hebben op de veroordeling in of het bedrag van de proceskosten (zie met name arresten van 14 september 1995, Henrichs/Commissie, C-396/93 P, Jurispr. blz. I-2611, punten 65 en 66, en 12 juli 2001, Commissie en Frankrijk/TF1, C-302/99 P en C-308/99 P, Jurispr. blz. I-5603, punt 31).

- 125 Het vijfde middel moet dus worden afgewezen.

- 126 Nu alle middelen hebben gefaald, moeten de hogere voorzieningen worden afgewezen.

Kosten

- 127 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat volgens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Freistaat Sachsen, Volkswagen en VW Sachsen in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.
- 128 Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, dat volgens artikel 118 van dit Reglement eveneens van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Derhalve moet worden beslist dat de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten draagt.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Wijst de hogere voorzieningen af.

- 2) Verwijst de Freistaat Sachsen in de kosten in zaak C-57/00 P.
- 3) Verwijst Volkswagen AG en Volkswagen Sachsen GmbH in de kosten in zaak C-61/00 P.
- 4) Verstaat dat de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten draagt.

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