

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

16 december 2010\*

In zaak C-537/08P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 3 december 2008,

**Kahla Thüringen Porzellan GmbH**, gevestigd te Kahla (Duitsland), vertegenwoordigd door M. Schütte, S. Zühlke en P. Werner, Rechtsanwälte,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

**Freistaat Thüringen**, vertegenwoordigd door A. Weitbrecht en M. Núñez-Müller, Rechtsanwälte,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door M. Lumma en W.-D. Plessing als gemachtigden,

intervenienten in eerste aanleg,

\* Procestaal: Duits.

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door V. Kreuzschatz en K. Gross als gemachtigden, bijgestaan door C. Koenig, hoogleraar, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano (rapporteur), kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,  
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 mei 2010,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt Kahla Thüringen Porzellan GmbH het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese

Gemeenschappen van 24 september 2008, Kahla Thüringen Porzellan/Commissie (T-20/03, Jurispr. blz. II-2305; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht haar beroep tot nietigverklaring van beschikking 2003/643/EG van de Commissie van 13 mei 2003 betreffende staatssteun van Duitsland ten gunste van Kahla Porzellan GmbH en Kahla/Thüringen Porzellan GmbH (PB L 227, blz. 12; hierna: „litigieuze beschikking”) heeft verworpen.

### **Voorgeschiedenis van het geding**

- 2 Rekwirante werd in november 1993 opgericht en nam in januari 1994 de grond, machines en installaties alsmede 380 werknemers over van de in liquidatie verkerende vennootschap Kahla Porzellan GmbH. Laatstgenoemde vennootschap produceerde serviezen van porselein en fijne keramiek, en was gevestigd in de deelstaat Thüringen, één van de regio's die op grond van artikel 87, lid 3, sub a, EG eventueel voor steun in aanmerking kunnen komen.
- 3 Voor deze regio had de Commissie van de Europese Gemeenschappen onder meer twee algemene steunregelingen goedgekeurd, namelijk bij beschikking van 27 oktober 1993 het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor kleine en middelgrote ondernemingen [KMU-Investitionsprogramm des Landes Thüringen (steunmaatregel nr. N 408/93 — SG(93) D/19245; PB C 335, blz. 7)] en bij beschikking van 21 december 1994 een programma houdende maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid in de milieusector en de socialedienstensector alsmede ten gunste van jongeren op het grondgebied van de voormalige DDR [steunmaatregel nr. NN 117/92 — SG(95) D/341; PB C 401, blz. 2].
- 4 Uit de litigieuze beschikking blijkt dat de Duitse overheid tussen 1994 en 1999 in het kader van deze regelingen 23 keer financiële steun had toegekend aan rekwirante, voor een totaalbedrag van 39,028 miljoen DEM. Het ging daarbij onder meer om een investeringssubsidie voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) van

2,5 miljoen DEM, die in mei 1994 door de deelstaat Thüringen werd verleend (hierna: „maatregel 15”), en om subsidies ter bevordering van de werkgelegenheid in verband met milieu-investeringen voor een totaalbedrag van 1,549 miljoen DEM, die tussen 1994 en 1996 door de Bundesanstalt für Arbeit (federale arbeidsbureau) werden verleend op grond van § 249h van het Arbeitsförderungsgesetz (wet ter bevordering van de werkgelegenheid; hierna: „AFG”) (hierna: „maatregel 26”).

- 5 De Commissie heeft in de punten 128 en 129 van de motivering van de litigieuze beschikking echter vastgesteld dat maatregel 15 niet strookte met de vooraf goedgekeurde steunregeling, aangezien rekwirante ten tijde van de betrokken subsidieverlening moest worden aangemerkt als een onderneming in moeilijkheden, terwijl die categorie van ondernemingen uitdrukkelijk van de werkingssfeer van deze regeling was uitgesloten. Ondertussen had de Commissie overigens beschikking 2003/225/EG van 19 juni 2002 over het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor kleine en middelgrote ondernemingen en de toepassing ervan in afzonderlijke gevallen (PB 2003, L 91, blz. 1) vastgesteld, waarin zij voornoemde regeling had afgekeurd omdat deze met name werd toegepast op ondernemingen in moeilijkheden, tegen de specifieke voorschriften van de door de Commissie goedgekeurde steunregeling in.
- 6 Wat maatregel 26 betreft, heeft de Commissie in de punten 134 tot en met 139 van de motivering van de litigieuze beschikking opgemerkt dat de betrokken subsidies niet onder de regeling van § 249h AFG vielen, waarvan zij had bevestigd dat die geen steunregeling vormt. In dit verband merkte de Commissie op dat de goedgekeurde regeling, behalve op de bedrijven van de Treuhandanstalt, betrekking had op overheids-ondernemingen, terwijl rekwirante ten tijde van de betreffende subsidieverlening een particuliere onderneming was.
- 7 Bijgevolg heeft de Commissie onder andere de maatregelen 15 en 26 onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en de Bondsrepubliek Duitsland gelast alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de betrokken steun van rekwirante terug te vorderen.

**Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest**

- 8 Met haar beroep bij het Gerecht verzocht rekwirante om nietigverklaring van de litigieuze beschikking voor zover deze op haar betrekking had. Ter onderbouwing van haar conclusies voerde zij vier middelen aan. De eerste drie middelen hadden uitsluitend betrekking op de maatregelen 15 en 26 en waren ontleend aan schending van respectievelijk de artikelen 87 EG en 88 EG, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het vierde middel had betrekking op diverse feitelijke onjuistheden en beoordelingsfouten van de zijde van de Commissie. Dit laatste middel zal hierna niet meer aan bod komen, aangezien het niet is aangevoerd in het kader van de onderhavige hogere voorziening.
  
- 9 Met haar eerste middel betoogde rekwirante dat de betrokken maatregelen waren verleend in overeenstemming met goedgekeurde steunregelingen, zodat zij bestaande steun uitmaakten. De Commissie had dus de artikelen 87 EG en 88 EG geschonden door met terugwerkende kracht bijkomende voorwaarden inzake de betrokken regelingen in te voeren. Op basis van deze voorwaarden oordeelde zij ten onrechte dat voornoemde maatregelen nieuwe steun vormden.
  
- 10 Wat in de eerste plaats maatregel 15 betreft, heeft het Gerecht meteen vastgesteld dat het goedgekeurde steunprogramma — zoals de Bondsrepubliek Duitsland had bevestigd in een mededeling van 26 augustus 1993, in antwoord op een verzoek van de Commissie om nadere informatie — was bestemd voor na 1989 geprivatiseerde ondernemingen die, „hoewel het gezonde ondernemingen [betrof], dikwijls in een precaire financiële toestand [verkeerden]” (punten 102-105 van het bestreden arrest).
  
- 11 Volgens het Gerecht moest de verwijzing naar een dergelijke financiële toestand echter worden beschouwd als een verwijzing naar de moeilijkheden waarmee de overgang van een geleide economie naar een markteconomie gepaard gaat en niet naar de problemen die kenmerkend zijn voor een onderneming in moeilijkheden (punt 106 van het bestreden arrest). Zoals de Commissie in de litigieuze beschikking opmerkte,

bevestigt het feit dat de deelstaat Thüringen tevens een specifiek programma voor de redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden had aangemeld, dat laatstgenoemde ondernemingen niet binnen de werkingssfeer van de betrokken regeling vielen (punten 108, 109 en 111 van het bestreden arrest).

- 12 Na deze precisering heeft het Gerecht vervolgens in punt 133 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door vast te stellen dat rekwirante een onderneming in moeilijkheden was.
- 13 Bijgevolg heeft het in de punten 134 en 135 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie mocht aannemen dat de steun van maatregel 15 niet voldeed aan de door het programma van de deelstaat Thüringen vastgestelde toekenningsvoorwaarden en dat hij dus als nieuwe steun in de zin van artikel 88, lid 3, EG moest worden gekwalificeerd.
- 14 Wat in de tweede plaats maatregel 26 betreft, heeft het Gerecht een schending vastgesteld van de voorwaarden die waren vastgesteld in het kader van de bij § 249h AFG ingevoerde steunregeling, zoals goedgekeurd. Zoals de Commissie in de litigieuze beschikking had opgemerkt, kwamen particuliere ondernemingen als rekwirante op grond van deze bepaling immers niet in aanmerking (punten 175 en 180 van het bestreden arrest). Zoals de Bondsrepubliek Duitsland in een mededeling van 29 juli 1994 zelf had verduidelijkt, mochten deze maatregelen bovendien geen particuliere belangen van een onderneming dienen, maar moesten zij worden vastgesteld in het algemeen belang (punten 181, 182 en 185 van het bestreden arrest). Dit was in casu echter niet het geval (punt 186 van het bestreden arrest).
- 15 Bijgevolg heeft het Gerecht ook wat maatregel 26 betrof alle argumenten inzake schending van de artikelen 87 EG en 88 EG afgewezen (punt 203 van het bestreden arrest).

- 16 Met haar tweede middel betoogde rekwirante dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden door zich in de litigieuze beschikking te baseren op beperkende voorwaarden die noch in de betrokken regelingen, noch in de beschikking houdende goedkeuring ervan lagen vervat.
- 17 Het Gerecht heeft dit middel verworpen. In de eerste plaats heeft het vastgesteld dat de Commissie zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van maatregel 15 met de goedgekeurde steunregeling strikt had beperkt tot het onderzoek van de voorwaarden die waren neergelegd in de beschikking houdende goedkeuring van deze regeling (punt 138 van het bestreden arrest).
- 18 Bovendien hadden de Duitse autoriteiten hoe dan ook, in hun mededeling van 26 augustus 1993, ondernemingen in moeilijkheden zelf uitdrukkelijk uitgesloten van de betrokken regeling (punt 140 van het bestreden arrest). In het licht van deze mededeling was het dus duidelijk dat dergelijke ondernemingen niet in aanmerking konden komen voor steun uit hoofde van deze regeling (punt 141 van het bestreden arrest).
- 19 Derhalve heeft het Gerecht zich op het standpunt gesteld dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel niet had geschonden door vast te stellen dat maatregel 15 niet voldeed aan de voorwaarden die waren bepaald in het kader van het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor KMO's, aangezien rekwirante ten tijde van de steunverlening een onderneming in moeilijkheden was (punt 144 van het bestreden arrest).
- 20 In de tweede plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie zich bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van de subsidies van maatregel 26 met de gemeenschappelijke markt uitsluitend heeft beperkt tot de beoordeling van de verenigbaarheid van deze subsidies met de voorwaarden gesteld in de beschikking houdende goedkeuring van de regeling van § 249h AFG. In deze beschikking had de Commissie met name uitdrukkelijk melding gemaakt van de mededeling van de Duitse

autoriteiten van 29 juli 1994 tot verduidelijking van de strekking van deze bepaling, die zij correct had uitgelegd en toegepast met betrekking tot de betrokken subsidies (punt 205 van het bestreden arrest).

- 21 Met haar derde middel voerde rekwirante een schending van het vertrouwensbeginsel aan, doordat de Commissie er geen rekening mee had gehouden dat rekwirante noch op grond van de betrokken steunregelingen, noch op grond van de beschikkingen houdende goedkeuring ervan de beperkende voorwaarden kon kennen die de Commissie in het kader van de litigieuze beschikking heeft toegepast. Rekwirante betoogde met name dat een marktdeelnemer die zijn activiteiten uitoefent als een goed huisvader, ervan mag uitgaan dat steun niet nieuw is zodra hij alle in het kader van een goedgekeurd programma vastgestelde voorwaarden vervult.
- 22 In dit verband heeft het Gerecht er in punt 146 van het bestreden arrest allereerst aan herinnerd dat het recht om zich op het vertrouwensbeginsel te beroepen, toekomt aan elke particulier die zich in een situatie bevindt waaruit blijkt dat een gemeenschapsinstantie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, bij hem geïntegreerde verwachtingen heeft gewekt.
- 23 In punt 148 van het bestreden arrest heeft het bovendien in herinnering gebracht dat het onaanvaardbaar is dat de Commissie een beschikking vaststelt waarbij terugbetaling van steun wordt gelast ten nadele van een begunstigde die de voorwaarden voor de steun, zoals door de Commissie in de goedkeuringsbeschikkingen opgelegd, heeft nageleefd.
- 24 Het Gerecht heeft niettemin geoordeeld dat dit in casu niet het geval was, aangezien zowel maatregel 15 als maatregel 26 aan rekwirante was toegekend in strijd met de voorwaarden die waren gesteld in de beschikkingen houdende goedkeuring van het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor KMO's (punt 149 van het bestreden arrest) en van § 249h AFG (punt 207 van het bestreden arrest).



- 25 Dat in de betrokken regelingen of de daarop betrekking hebbende bekendmakingen in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* een uitdrukkelijke beperking ten aanzien van ondernemingen in moeilijkheden en particuliere ondernemingen zou ontbreken, kon bovendien volgens het Gerecht bij rekwirante geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan dat de subsidies van de maatregelen 15 en 26 op regelmatige wijze waren verleend. Deze omstandigheid kan immers niet worden gelijkgesteld met nauwkeurige toezeggingen door de Commissie dat ondernemingen in moeilijkheden en particuliere ondernemingen steun zouden kunnen ontvangen op grond van respectievelijk het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor KMO's en § 249h AFG (punten 150 en 208 van het bestreden arrest).
- 26 Tot slot heeft het Gerecht uitsluitend met betrekking tot maatregel 15 eveneens verduidelijkt dat rekwirante hoe dan ook niet was ontslagen van de verplichting zich op de hoogte te houden van de regelmatigheid van de haar verleende steun (punt 150 van het bestreden arrest).
- 27 Aangezien het alle middelen die rekwirante ter onderbouwing van haar beroep had aangevoerd, ongegrond achtte, heeft het Gerecht dit beroep in zijn geheel verworpen.

### **Conclusies van partijen in hogere voorziening**

- 28 Rekwirante verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen, voor zover het de maatregelen 15 en 26 en de beslissing over de kosten betreft;

- artikel 1, lid 2, sub d en g, van de litigieuze beschikking nietig te verklaren, alsook artikel 2 daarvan, wat dit laatste artikel betreft enkel voor zover het betrekking heeft op de maatregelen 15 en 26, althans voor zover daarbij de terugvordering wordt gelast van de in het kader van deze maatregelen verleende steun;
  
- subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarin vaststelt dat de door rekwirante op grond van maatregel 26 ontvangen subsidies voor het volledige bedrag daarvan als een voordeel voor haar moeten worden beschouwd en dus moeten worden teruggevorderd;
  
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

<sup>29</sup> De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante in de kosten te verwijzen.

### **Hogere voorziening**

<sup>30</sup> Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert rekwirante twee primaire middelen en één subsidiair middel aan.

*Eerste middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel*

## Argumenten van partijen

- 31 Met haar eerste middel betoogt rekwirante dat het Gerecht het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door enerzijds in de punten 97 tot en met 111 en 138 van het bestreden arrest te oordelen dat de door de Commissie goedgekeurde regeling ten gunste van investeringen voor KMO's vanaf het begin in een beperking ten aanzien van ondernemingen in moeilijkheden voorzag, en anderzijds in de punten 167 tot en met 188 en 205 van bestreden arrest dat de regeling van § 249h AFG niet doelde op particuliere ondernemingen.
- 32 Rekwirante betoogt dienaangaande dat voornoemd beginsel vereist dat beperkingen van een regeling inzake staatssteun duidelijk en ondubbelzinnig moeten blijken uit hetzij de steunregeling zelf, hetzij de in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakte beschikking houdende goedkeuring of de brief van de Commissie waarbij deze goedkeuring wordt bevestigd, zodat potentiële begunstigen kunnen vaststellen of zij al dan niet onder het goedgekeurde programma vallen.
- 33 Bij de uitlegging van de werkingssfeer van de betrokken programma's heeft het Gerecht echter ten onrechte beperkingen in aanmerking genomen die rekwirante niet kon kennen en die haar dus niet kunnen worden tegengeworpen. Deze beperkingen vloeiden immers niet duidelijk voort uit de goedgekeurde steunregelingen of uit de bekendgemaakte of voor rekwirante toegankelijke documenten, maar hoogstens uit een mogelijke uitlegging van de zuiver interne briefwisseling tussen de Commissie en de Duitse autoriteiten.

- 34 Door deze onjuiste opvatting heeft het Gerecht het rechtszekerheidsbeginsel geschonden en heeft het, net als de Commissie in de litigieuze beschikking, ten onrechte vastgesteld dat de subsidies van de maatregelen 15 en 26 niet onder de goedgekeurde steunprogramma's vielen.
- 35 De Commissie benadrukt dat zij zowel de goedkeuring van het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor KMO's als de goedkeuring van de door § 249h AFG ingevoerde regeling rechtstreeks en uitsluitend heeft gericht aan de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van een procedure waardoor enkel tussen de Commissie en voornoemde lidstaat een rechtsbetrekking is ontstaan, waaraan de begunstigde van de steunmaatregel, in casu rekwirante, geen deel had. Bovendien hadden deze goedkeuringen niet specifiek betrekking op de subsidies van de maatregelen 15 en 26, maar enkel op een „algemene” steunregeling waarvan de Commissie — anders dan de betrokken lidstaat — niet op voorhand de potentiële begunstigten kon kennen. De bevoegde autoriteiten van een lidstaat beslisten immers autonoom over de individuele en concrete toekenning van een subsidie in het kader van een goedgekeurde steunregeling.
- 36 Aangezien de Commissie geen enkele bindende beschikking heeft vastgesteld waarvan rekwirante de adressaat is, kan laatstgenoemde zich tegenover de Commissie niet op het rechtszekerheidsbeginsel beroepen. De schending van dit beginsel kan daarentegen wel worden aangevoerd tegenover de Duitse autoriteiten, die de verplichting hadden en de verantwoordelijkheid droegen om de potentiële begunstigten voldoende duidelijk in te lichten over de concrete voorwaarden waarop hun nationale steun kon worden verleend in overeenstemming met de goedgekeurde programma's.
- 37 Het kan bijgevolg niet aan de Commissie worden toegerekend dat de Duitse autoriteiten abusievelijk nationale steun hebben verleend in strijd met de goedgekeurde regelingen en met de hierover aan de Commissie verstrekte toelichting.

## Beoordeling door het Hof

- 38 Om de gegrondheid van dit middel te kunnen beoordelen, moet worden onderzocht of het Gerecht het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door in het bestreden arrest te verklaren dat op basis van de door de Commissie goedgekeurde regelingen geen subsidies mochten worden verleend aan ondernemingen in moeilijkheden, wat maatregel 15 betreft, en aan particuliere ondernemingen, wat maatregel 26 betreft.
- 39 Wat maatregel 15 betreft, zij eraan herinnerd dat het Gerecht tot die conclusie is gekomen na in de punten 97 tot en met 111 van het bestreden arrest de strekking van de goedgekeurde steunregeling te hebben onderzocht.
- 40 In het kader van dit onderzoek heeft het allereerst opgemerkt dat de Commissie, ten gevolge van de mededeling van de Duitse autoriteiten van 26 augustus 1993 — die is genoemd in punt 10 van het onderhavige arrest — waarin het toepassingsgebied van het aangemelde steunprogramma werd verduidelijkt, mocht aannemen dat ondernemingen in moeilijkheden waren uitgesloten van de werkingssfeer van dit programma (punten 108, 109 en 111 van het bestreden arrest).
- 41 Vervolgens heeft het Gerecht in punt 110 van het bestreden arrest vastgesteld dat deze mededeling deel uitmaakte van het goedgekeurde steunprogramma, aangezien de daarin vervatte aanvullende informatie en nadere toelichtingen voor de Commissie doorslaggevend zijn geweest om geen bezwaar te maken tegen de uitvoering van de aangemelde regeling, zoals zij in haar brief van 26 november 1993 aan de Bondsrepubliek Duitsland heeft meegedeeld. Dit wordt met name bevestigd door het feit dat de Commissie in deze brief uitdrukkelijk heeft verwezen naar de mededeling van 26 augustus 1993 (punt 104 van het bestreden arrest).

- 42 Op grond van deze vaststellingen heeft het Gerecht in punt 138 van het bestreden arrest geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel niet was geschonden, en vastgesteld dat de Commissie bij de litigieuze beschikking niet retroactief bijkomende voorwaarden had ingevoerd ten opzichte van die welke zij had gesteld in haar beschikking houdende goedkeuring van het betrokken programma.
- 43 Anders dan rekwirante stelt, heeft het Gerecht met deze conclusie het rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden.
- 44 Het is immers van belang op te merken dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, om de strekking te bepalen van een beschikking waarbij de Commissie geen bezwaar maakt tegen een door een lidstaat aangemelde steunregeling, niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen van deze beschikking, waarvan enkel een samenvatting in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* is bekendgemaakt, maar eveneens rekening moet worden gehouden met de door de betrokken lidstaat aangemelde steunregeling (zie in die zin arresten van 20 mei 2010, *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, Jurispr. blz. I-4561, punt 31, en 14 oktober 2010, *Nuova Agricast en Cofra/Commissie*, C-67/09 P, Jurispr. blz. I-9811, punt 64).
- 45 Een verzoek om nadere informatie, waarbij de Commissie bijkomende inlichtingen vraagt omtrent de werkingssfeer van een door een lidstaat aangemelde steunregeling, evenals het antwoord van de nationale autoriteiten op dit verzoek, moeten worden geacht onlosmakelijk te zijn verbonden met de aangemelde steunregeling. Dit geldt des te meer wanneer de Commissie juist op basis van die informatie heeft beslist om geen bezwaar te maken tegen de betrokken steunregeling, zoals in casu het geval was.

- 46 Hieruit volgt dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de mededeling van de Duitse autoriteiten van 26 augustus 1993 deel uitmaakte van het goedgekeurde steunprogramma en dat de subsidie van maatregel 15 bijgevolg op onregelmatige wijze was verleend, aangezien rekwirante ten tijde van de subsidieverlening een onderneming in moeilijkheden was.
- 47 In dit verband moet niettemin worden verduidelijkt dat de Bondsrepubliek Duitsland, die uiteraard beschikte over voornoemde mededeling, in het kader van de uitvoering van het door de Commissie goedgekeurde algemene steunprogramma de informatie die zij aan de Commissie had verschaft niet zomaar naast zich neer mocht leggen, maar er integendeel rekening mee moest houden, zodat de individuele nationale steunmaatregelen in overeenstemming met deze informatie werden verleend.
- 48 Gelet op het bovenstaande, dient te worden geconcludeerd dat rekwirante zich, wat maatregel 15 betreft, derhalve niet met succes kan beroepen op schending van het rechtszekerheidsbeginsel.
- 49 Wat maatregel 26 betreft, heeft het Gerecht, na in de punten 167 tot en met 188 van het bestreden arrest de strekking te hebben onderzocht van § 249h AFG, waarin de door de Commissie goedgekeurde regeling is neergelegd, vastgesteld dat particuliere ondernemingen niet in aanmerking konden komen voor subsidies als die welke deze maatregel inhield.
- 50 In het kader van dit onderzoek heeft het allereerst opgemerkt dat de Commissie, naar aanleiding van de in punt 20 van het onderhavige arrest vermelde mededeling van de Duitse autoriteiten van 29 juli 1994, waarin de werkingssfeer van de door § 249h AFG ingevoerde regeling werd verduidelijkt, had beslist om geen bezwaar te maken tegen de uitvoering van de aldus voorziene maatregelen (punten 172 en 173 van het bestreden arrest).

- 51 Het Gerecht heeft vervolgens geoordeeld dat de in deze mededeling opgenomen verduidelijkingen, waaruit bleek dat particuliere ondernemingen op grond van deze paragraaf niet in aanmerking kwamen, van belang waren om de juiste strekking van de goedgekeurde regeling te bepalen en door de Commissie daadwerkelijk in aanmerking waren genomen voor de vaststelling dat de voorgenomen maatregelen geen steun in de zin van artikel 87 EG vormden (punten 175, 176 en 180 van het bestreden arrest).
- 52 Op basis hiervan heeft het Gerecht in de punten 205 en 206 van het bestreden arrest geconcludeerd dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel ook inzake maatregel 26 niet had geschonden, aangezien zij zich strikt had beperkt tot de beoordeling van de verenigbaarheid van de in deze maatregel vervatte subsidies met de voorwaarden van de beschikking houdende goedkeuring van de betrokken regeling.
- 53 Anders dan rekwirante stelt, heeft het Gerecht met deze conclusie het rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden.
- 54 Gelet op de overwegingen in de punten 44 en 45 van het onderhavige arrest, moet immers worden vastgesteld dat de mededeling van de Duitse autoriteiten van 29 juli 1994 deel uitmaakt van het goedgekeurde steunprogramma waar maatregel 26 een onderdeel van vormt en dat de Commissie juist op basis van de in deze mededeling vervatte informatie heeft beslist om geen bezwaar te maken tegen de aangemelde steunregeling.
- 55 Hieruit volgt dat het Gerecht terecht heeft vastgesteld dat op grond van deze regeling geen subsidies mochten worden verleend aan particuliere ondernemingen zoals rekwirante en dat de door laatstgenoemde ontvangen steun derhalve in strijd was met de in het kader van deze regeling vastgestelde voorwaarden.



- 56 Ook wat maatregel 26 betreft, moet dus de stelling dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden, van de hand worden gewezen.
- 57 Gelet op een en ander, dient het eerste middel in zijn geheel ongegrond te worden verklaard.

*Tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel*

Argumenten van partijen

- 58 Met haar tweede middel voert rekwirante aan dat het Gerecht het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door in de punten 150 en 208 van het bestreden arrest te oordelen dat het ontbreken van uitdrukkelijke beperkingen in de beschikkingen houdende goedkeuring van het programma van de deelstaat Thüringen ten gunste van investeringen voor KMO's en van het door § 249h AFG ingevoerde programma, niet kan worden gelijkgesteld met „nauwkeurige toezeggingen” in de zin van de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie, die door de Commissie zijn gedaan en die rekwirantes gewettigd vertrouwen konden wekken dat de maatregelen 15 en 26 op regelmatige wijze waren verleend.
- 59 Enerzijds heeft het Gerecht er ten onrechte geen rekening mee gehouden dat rekwirante eventuele beperkingen in de documenten inzake de goedgekeurde programma's, zoals bekendgemaakt, niet kon kennen. Rekwirante mocht bijgevolg aannemen dat de subsidies van voornoemde maatregelen op juiste wijze waren verleend, met inachtneming van de voorwaarden die de Commissie inzake de goedgekeurde programma's

had opgelegd, zodat zij geen enkele reden had om een beschikking tot terugvordering van deze subsidies te verwachten.

- 60 Anderzijds verwijt rekwirante het Gerecht dat het haar heeft tegengeworpen dat zij „niet ontslagen [was] van de verplichting zich op de hoogte te houden van de regelmatigheid van de haar verleende steun” (punt 150 van het bestreden arrest). Enkel wanneer er een door de belanghebbende vast te stellen onzekerheid bestaat over de draagwijdte van de goedkeuring die voor deze soort steun is verleend, rust op de begunstigde van een steunmaatregel immers een dergelijke informatieplicht. Dit was in casu niet het geval.
- 61 De Commissie betoogt dat rekwirante zich niet met succes op het vertrouwensbeginsel kan beroepen, aangezien zij noch de adressaat van de litigieuze beschikking was noch door de goedgekeurde programma's rechtstreeks werd beoogd. Deze programma's konden integendeel op een onbepaald aantal ondernemingen worden toegepast.
- 62 Bovendien moest rekwirante volgens de Commissie hoe dan ook rekening houden met de terugvordering van de subsidies van de maatregelen 15 en 26, aangezien de Duitse autoriteiten de in het kader van de aangemelde programma's vastgestelde voorwaarden kennelijk niet in acht hadden genomen bij het verlenen van deze subsidies.

### Beoordeling door het Hof

- 63 Volgens vaste rechtspraak, waarnaar het Gerecht in punt 146 van het bestreden arrest overigens terecht heeft verwezen, kan iedere justitiabele bij wie een instelling van de

Unie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel beroepen (zie met name arresten van 24 november 2005, Duitsland/Commissie, C-506/03, punt 58, en 18 juli 2007, AER/Karatzoglou, C-213/06 P, Jurispr. blz. I-6733, punt 33). Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen zijn als dergelijke toezeggingen aan te merken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegegeed [zie in die zin arrest van 16 december 2008, Masdar (UK)/Commissie, C-47/07 P, I-9761, punten 34 en 81].

- 64 Vastgesteld moet worden dat het Gerecht deze rechtspraak in het kader van het bestreden arrest juist heeft toegepast.
- 65 Zoals het Gerecht heeft opgemerkt, kan het ontbreken van een uitdrukkelijke beperking in de betrokken steunregelingen immers niet per definitie worden gelijkgesteld met nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen van de Commissie aan rekwirante volgens welke ondernemingen in moeilijkheden (wat maatregel 15 betreft) respectievelijk particuliere ondernemingen (wat maatregel 26 betreft) in het kader van deze regelingen steun zouden kunnen ontvangen, zodat hierdoor bij rekwirante geen gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de haar verleende subsidies kan ontstaan.
- 66 Integendeel, aangezien het op zijn minst onzeker was of aan dergelijke ondernemingen steun kon worden verleend, kan het ontbreken van een uitdrukkelijke beperking dus niet aan de oorsprong liggen van nauwkeurige toezeggingen die bij rekwirante enige vorm van gewettigd vertrouwen zouden kunnen doen ontstaan.
- 67 Uit een en ander volgt dat het bestreden arrest het vertrouwensbeginsel niet schendt, zodat het tweede middel eveneens ongegrond dient te worden verklaard.

*Derde middel: schending van artikel 87, lid 1, EG*

## Argumenten van partijen

- 68 Met haar derde, subsidiair aangevoerde, middel betoogt rekwirante dat het Gerecht artikel 87, lid 1, EG heeft geschonden, voor zover het in de punten 193 tot en met 201 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de subsidies van maatregel 26 voor het volledige bedrag daarvan als staatssteun moeten worden aangemerkt.
- 69 Met deze vaststelling heeft het Gerecht in de eerste plaats het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen het Gerecht en de Commissie geschonden, aangezien de litigieuze beschikking het aan de lidstaat overlaat om het daadwerkelijk door rekwirante ontvangen voordeel te berekenen. In de tweede plaats is het Gerecht afgeweken van de rechtspraak volgens welke het door de begunstigde verworven voordeel niet wordt berekend op grond van de door de betrokken lidstaat gedragen kosten, maar op grond van de besparingen die deze begunstigde door toekenning van de onrechtmatige steunmaatregel daadwerkelijk heeft gerealiseerd.
- 70 De Commissie, die de tegengestelde mening is toegedaan, wijst elke schending van voornoemd beginsel van de hand. Zij betoogt in de eerste plaats dat het Gerecht het bedrag van de aan rekwirante verleende voordelen niet heeft onderzocht, maar duidelijk heeft verwezen naar het in de litigieuze beschikking vermelde bedrag van de steun. In de tweede plaats is zij van mening dat het Gerecht de door de rechtspraak vastgelegde criteria juist heeft toegepast bij het berekenen van het voordeel dat rekwirante middels maatregel 26 heeft ontvangen, aangezien het zich in de punten 196 tot en met 198 van het bestreden arrest heeft gebaseerd op de besparingen die deze dankzij de ontvangen loonsubsidies daadwerkelijk heeft gerealiseerd.

## Beoordeling door het Hof

- 71 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het Gerecht in de punten 193 tot en met 201 van het bestreden arrest, anders dan rekwirante betoogt, niet heeft geoordeeld dat de subsidies van maatregel 26 voor het volledige bedrag ervan als staatssteun moeten worden aangemerkt.
- 72 Zoals de Commissie terecht opmerkt, blijkt uit een lezing van deze punten daarentegen dat het Gerecht, zonder het bedrag van de aan rekwirante verleende voordelen te onderzoeken, duidelijk heeft verwezen naar dit bedrag zoals het door de Commissie in de litigieuze beschikking is vermeld en overigens uitdrukkelijk is aangegeven in de punten 18 en 192 van het bestreden arrest.
- 73 In die omstandigheden kan niet met succes worden gesteld dat het Gerecht het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen het Gerecht en de Commissie heeft geschonden door verder te gaan dan hetgeen laatstgenoemde instelling had vastgesteld in het kader van de litigieuze beschikking.
- 74 Wat de gestelde schending betreft van de gemeenschapsrechtspraak volgens welke het voordeel wordt berekend op basis van de besparingen die de begunstigde door toekenning van de onrechtmatige steunmaatregel daadwerkelijk heeft gerealiseerd, dient in de tweede plaats te worden opgemerkt dat het bestreden arrest inderdaad op de juiste veronderstelling berust dat de inkomsten in de vorm van de betrokken subsidies het voordeel uitmaken dat rekwirante heeft ontvangen.
- 75 In dit verband is het namelijk van belang op te merken dat het Gerecht in punt 196 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat rekwirante was „bevrijd van een deel van de lasten (loonkosten)” waarmee de werkzaamheden die zij in haar eigen belang had uitgevoerd, gepaard gingen. Evenzo heeft het in punt 198 van dat arrest opgemerkt dat,

zoals de Commissie had gesteld, rekwirante „het deel van de kosten dat overeenkomt met de subsidie die zij [had] ontvangen, niet werkelijk [had] gedragen”.

- 76 Gelet op alle voorgaande overwegingen, dient ook het derde middel ongegrond te worden verklaard.
- 77 Aangezien geen enkel middel kan worden aanvaard, dient de hogere voorziening te worden afgewezen.

## **Kosten**

- 78 Ingevolge artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Volgens artikel 69, lid 2, van dit Reglement, dat krachtens artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien rekwirante in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) Kahla Thüringen Porzellan GmbH wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen