



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

10 juli 2012*

„Staatssteun — Gegolfde verpakkingsproducten — Steun voor bouw van papierfabriek — Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen — Beschikking waarbij steun met gemeenschappelijke markt verenigbaar is verklaard — Ontvankelijkheid — Regelmatigheid van door rechtspersoon aan zijn advocaten toegekende volmacht — Vaststelling van beschikking na afloop van inleidende onderzoeksfase — Procesbevoegdheid — Procedurele rechten van belanghebbenden — Ernstige moeilijkheden die opening van formele onderzoeksprocedure rechtvaardigden — Uitoefening door Commissie van beoordelingsmarge — Artikel 87, lid 3, sub a, EG — Artikel 88, leden 2 en 3, EG — Artikel 4 van verordening (EG) nr. 659/1999 — Artikel 44, leden 5 en 6, van het Reglement voor de procesvoering”

In zaak T-304/08,

Smurfit Kappa Group plc, gevestigd te Dublin (Ierland), vertegenwoordigd door T. Ottervanger en E. Henny, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Martenczuk en C. Urraca Caviedes als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Propapier PM 2 GmbH, voorheen Propapier PM2 GmbH & Co. KG, gevestigd te Eisenhüttenstadt (Duitsland), vertegenwoordigd door H.-J. Niemeyer en C. Herrmann, advocaten,

interveniente,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C(2008) 1107 van de Commissie van 2 april 2008, waarbij de regionale steun die de Duitse autoriteiten voornemens zijn ten gunste van Propapier PM2 toe te kennen voor de bouw van een papierfabriek in Eisenhüttenstadt (regio Brandenburg-Nordost), met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is verklaard (steunmaatregel N 582/2007 — Duitsland),

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J. Azizi, president, S. Frimodt Nielsen (rapporteur) en A. Popescu, rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 november 2011,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, Smurfit Kappa Group plc, is een internationale onderneming gevestigd in Ierland. Zij is actief in de verpakgingssector, voornamelijk in Europa en Latijns-Amerika. Zij produceert en verkoopt gegolfde verpakingsproducten (hierna: CCM-producten), bladen van golfkarton en massief karton, dozen uit golfkarton en massief karton, grafisch karton en specialiteitskartonproducten. Zij is tevens werkzaam in de terugwinning van gerecycleerd papierafval.
- 2 Bij brief van 8 oktober 2007 hebben de Duitse autoriteiten de Europese Commissie in kennis gesteld van hun voornemen om aan Propapier PM2 GmbH & Co. KG een investeringssubsidie ten bedrage van 82 509 500 EUR (72 154 700 EUR in contante waarde) (hierna: „betrokken steun”) toe te kennen voor de bouw van een papierfabriek en een stroomaggregaat te Eisenhüttenstadt, in de regio Brandenburg-Nordost (Duitsland). De Commissie heeft deze aanmelding ingeschreven onder het nummer N 582/2007.
- 3 De door de betrokken steun gefinancierde papierfabriek was bestemd om twee types van CCM-producten te produceren, te weten, enerzijds, bladen uit plat karton met een gewicht tot 150 g/m² en, anderzijds, lagen golfkarton uit gerecycleerde vezels. De installatie zou tussen december 2007 en midden 2010 worden gebouwd.
- 4 Op 9 november 2007 heeft verzoekster een vertrouwelijke klacht over de betrokken steun ingediend bij de Commissie.
- 5 Bij brief van 7 december 2007 heeft de Commissie de Duitse Bondsrepubliek een verzoek om aanvullende inlichtingen toegestuurd. Bij brief van 3 januari 2008 hebben de Duitse autoriteiten op dit verzoek om inlichtingen geantwoord.
- 6 Op 25 januari 2008 werd een vergadering gehouden tussen de diensten van de Commissie en de Duitse autoriteiten, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van interveniënte.
- 7 Op 29 januari 2008 werden door de Commissie twee officiële klachten geregistreerd en toegezonden aan de Bondsrepubliek Duitsland voor commentaar.
- 8 Bij brief van 1 februari 2008 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een nieuw verzoek om inlichtingen toegestuurd.
- 9 Bij brieven van 6 en 14 februari 2008 heeft de Bondsrepubliek Duitsland op respectievelijk de in punt 7 hierboven genoemde klachten en het in punt 8 hierboven vermelde verzoek om inlichtingen geantwoord.
- 10 Op 20 februari 2008 werd een derde officiële klacht ingediend bij de Commissie. Aangezien deze klacht op dezelfde argumenten berust als de eerste twee klachten, werd zij niet meegedeeld aan de lidstaat.

- 11 Op 2 april 2008 heeft de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, beschikking C(2008) 1107 vastgesteld, waarbij de betrokken steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard (hierna: „bestreden beschikking”).
- 12 In de bestreden beschikking stelt de Commissie met name vast dat de betrokken steun de in punt 68 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB 2006, C 54, blz. 13) voorziene drempels voor de periode niet overstijgt, welk punt als volgt is opgesteld:

„Wanneer het totale bedrag aan steun uit alle bronnen meer dan 75 % bedraagt van het maximale steunbedrag dat een investering met 100 miljoen EUR in aanmerking komende uitgaven — volgens het standaardsteunplafond dat voor grote ondernemingen in de goedgekeurde regionalesteunkaart geldt op het tijdstip dat de steun wordt toegekend — kan ontvangen, en wanneer:

- a) de begunstigde van de steun vóór de investering meer dan 25 % van de afzet van het betrokken product of producten op de betrokken markt of markten voor zijn rekening neemt of, na de investering, meer dan 25 % voor zijn rekening neemt, of
- b) de door het project gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van de markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik van het betrokken product, tenzij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik over de laatste vijf jaar hoger lag dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het BBP in de Europese Economische Ruimte,

zal de Commissie regionale investeringssteun alleen goedkeuren nadat zij zich — na de procedure van artikel 88, lid 2, [EG] te hebben ingeleid — in detail ervan heeft vergewist dat de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor de investering en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit resulterende verstoring van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.”

- 13 In voetnoot nr. 63 die onder het aangehaalde punt staat, wordt gepreciseerd dat de Commissie overwoog om vooraleer de richtsnoeren van kracht werden, te weten op 1 januari 2007, verdere aanwijzingen te geven over de criteria die zij zou hanteren bij de beoordeling of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor de investering en of de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit resulterende verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.
- 14 In de punten 119 en 120 van de bestreden beschikking heeft de Commissie de argumenten uit de bij haar ingediende klachten over de betrokken steun afgewezen (zie punten 4, 7 en 10 hierboven), waarbij zij erop wees dat zij is gebonden door de richtsnoeren die, volgens haar, uitsluiten dat zij de formele onderzoeksprocedure opent in zaken waarin de drempels van punt 68 van de genoemde richtsnoeren niet zijn overschreden. Volgens de Commissie garandeert in dit opzicht de naleving van deze drempels inzake het marktaandeel en de capaciteitsvergroting voor elk gesubsidieerd project, enerzijds, dat de voorzienbare mededingingsverstoringen niet groter zijn dan de verwachte voordelen en, anderzijds, dat voldoende wordt bijgedragen tot het doel van de regionale ontwikkeling.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 15 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 5 augustus 2008, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

- 16 Bij op 12 december 2008 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft Propapier PM2 GmbH & Co. KG, in de loop van het geding Propapier PM 2 GmbH geworden, verzocht om in de onderhavige procedure te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van 21 april 2009 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan.
- 17 Op 14 mei 2009 heeft interveniënte betwist dat het dossier dat haar in de schriftelijke behandeling werd meegedeeld, volledig was. Per brief van de griffie werd haar verzekerd dat de stukken in de schriftelijke behandeling haar integraal waren meegedeeld, waarna zij niet in haar betwisting heeft volhard.
- 18 Nadat verzoekster had verzocht dat bepaalde delen van de in het kader van de schriftelijke behandeling uitgewisselde memories vertrouwelijk werden behandeld ten aanzien van interveniënte en laatstgenoemde bepaalde van deze verzoeken had betwist, heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze verzoeken van verzoekster bij beschikking van 5 juli 2010 gedeeltelijk ingewilligd. Bijgevolg werd bepaalde aanvullende informatie meegedeeld aan interveniënte, die daarop haar memorie in interventie mocht vervolledigen.
- 19 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de aanvankelijk aangewezen rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen. Omdat een lid van de Eerste kamer verhinderd was te zetelen, heeft de president van het Gerecht overeenkomstig artikel 32, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een andere rechter aangewezen ter aanvulling van de kamer.
- 20 Verzoekster concludeert dat het Gerecht:
- de bestreden beschikking nietig verklaart;
 - de Commissie en interveniënte verwijst in de kosten.
- 21 De Commissie concludeert dat het Gerecht:
- het beroep verwerpt;
 - verzoekster verwijst in de kosten.
- 22 Interviënte verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 23 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang, bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, heeft het partijen schriftelijke vragen gesteld.
- 24 De pleidooien van partijen en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht zijn gehoord ter terechtzitting van 28 november 2011.
- 25 Ter terechtzitting hebben de Commissie en interveniënte afgezien van de betwisting van de ontvankelijkheid van het verzoekschrift wat de eerbiediging van de verplichting van artikel 44, lid 5, sub a, van het Reglement voor de procesvoering betreft, waarvan akte werd genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

- 26 Aan het einde van de terechtzitting heeft het Gerecht verzoekster de mogelijkheid geboden om, binnen een termijn van drie weken vanaf de kennisgeving van het proces-verbaal van de terechtzitting, al het bewijsmateriaal over te leggen waarmee volgens haar de regelmatigheid van de aan haar advocaten toegekende volmacht kan worden aangetoond.
- 27 De door verzoekster binnen de haar toegekende termijn overgelegde documenten werden meegedeeld aan de Commissie en interveniënte voor commentaar. Op 25 januari 2012 heeft het Gerecht, na deze opmerkingen te hebben ontvangen, de mondelinge behandeling gesloten.

In rechte

Ontvankelijkheid

- 28 De Commissie en interveniënte betwisten, ten eerste, de ontvankelijkheid van het verzoekschrift in het licht van de in artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering neergelegde vereisten. Ten tweede betwist de Commissie eveneens verzoeksters procesbevoegdheid ten aanzien van de bestreden beschikking.

Regelmatigheid van de door verzoekster aan haar advocaten toegekende volmacht

- 29 Volgens artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering moet de verzoeker, wanneer hij een privaatrechtelijke rechtspersoon is, het bewijs aan zijn verzoekschrift toevoegen dat de aan de advocaat gegeven volmacht op regelmatige wijze werd verstrekt door een daartoe gerechtigde vertegenwoordiger. Op basis van artikel 44, lid 6, van genoemd Reglement, stelt de griffier, indien het verzoekschrift niet beantwoordt aan de genoemde voorwaarde, de verzoeker een redelijke termijn om de verzuimen in het verzoekschrift te herstellen dan wel de bovenbedoelde stukken over te leggen. Wordt aan deze aanwijzingen binnen bedoelde termijn geen gevolg gegeven, dan beslist het Gerecht, of het niet in acht nemen van bedoelde voorwaarden tot de formele niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift leidt.
- 30 Uit deze bepalingen volgt dat de griffier van het Gerecht een privaatrechtelijke rechtspersoon moet uitnodigen om de verzuimen in zijn verzoekschrift te herstellen ingeval hij zijn verplichting niet naleeft om een bewijs van de regelmatigheid van de aan zijn advocaten toegekende volmacht over te leggen en dat het Gerecht enkel ingeval verzoekster zich niet binnen de haar toegekende termijn voegt naar de uitnodiging van de griffier, de mogelijkheid heeft om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.
- 31 Het onderhavige beroep werd op 5 augustus 2008 in naam van verzoekster ingesteld door T. Ottervanger en E. Henny, advocaten aan de balie van Amsterdam (Nederland). Verzoekster heeft bij haar verzoekschrift een volmacht gevoegd die de genoemde advocaten opdraagt om het onderhavige beroep in te stellen. Deze volmacht was opgesteld door M. O'Riordan, die in zijn hoedanigheid van secretaris-generaal van de groep handelde.
- 32 Overeenkomstig artikel 44, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering heeft de griffier aan verzoekster een termijn toegekend teneinde het bewijs over te leggen dat de auteur van deze volmacht bevoegd was om deze handeling vast te stellen namens de vennootschap. Hoewel zij volhield dat de secretaris-generaal krachtens Iers recht bevoegd was om een volmacht te geven aan haar advocaten teneinde in naam van de vennootschap op te treden in rechte, heeft verzoekster binnen de haar toegekende termijn een tweede volmacht, gedateerd 28 augustus 2008, overgelegd, die is opgesteld door G. McGann in zijn hoedanigheid van bestuurder.

- 33 Omdat interveniënte en de Commissie de bevoegdheid zowel van O’Riordan als van McGann hebben betwist, heeft verzoekster vóór de sluiting van de mondelinge behandeling een op 8 december 2011 door de raad van bestuur van de vennootschap aangenomen besluit overgelegd dat bevestigt dat McGann, als algemeen directeur en een van de bestuurders van de vennootschap, bevoegd was om de tweede volmacht op te stellen.
- 34 Interviënte betwist, in de eerste plaats, dat wanneer de verplichting van artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering niet wordt nagekomen, het mogelijk is om dit verzuim gedurende het geding te herstellen. Een dergelijke stelling dient te worden verworpen nu in de mogelijkheid van een dergelijke regularisatie wordt voorzien in artikel 44, lid 6, van dat Reglement, dat bepaalt dat de griffier een termijn toekent om de verzuimen in het verzoekschrift te herstellen en dat het Gerecht, indien aan deze aanwijzingen binnen bedoelde termijn geen gevolg wordt gegeven, moet beslissen of deze omstandigheid tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep leidt (zie punt 29 hierboven).
- 35 Zoals in punt 32 hierboven in herinnering is gebracht, heeft verzoekster in de onderhavige zaak binnen de haar door de griffier van het Gerecht toegekende termijn een tweede volmacht overgelegd. In de tweede plaats dient dus te worden onderzocht of de tweede volmacht voldoet aan de voorwaarden van artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering.
- 36 In dit opzicht voeren de Commissie en interveniënte aan dat de artikelen 66 tot en met 68 van de bij de regularisatie van het verzoekschrift gevoegde statuten, waarvan zij niet langer betwisten dat het statuten van verzoekster betreft, bepalen dat de beslissing om in rechte op te treden en in naam van de vennootschap een volmacht te geven aan advocaten onder de gezamenlijke bevoegdheid van de raad van bestuur valt en dat deze bevoegdheid kan worden overgedragen aan een of meerdere bestuurders. De Commissie en interveniënte stellen bijgevolg dat bij het ontbreken van bewijs van het bestaan van een besluit van de raad van bestuur waarbij aan T. Ottervanger en E. Henny werd opgedragen om een beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking in te dienen of van een besluit waarin een dergelijke bevoegdheid werd overgedragen aan McGann, verzoekster de verplichting van artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering niet heeft nageleefd.
- 37 Hoewel het Gerecht, nu verzoekster geen voorafgaand besluit van de raad van bestuur heeft overgelegd waarin werd beslist om het onderhavige beroep in te stellen of om McGann de bevoegdheid te geven om dergelijke rechtsvorderingen in te stellen, er geen zekerheid over kan hebben dat McGann destijds gerechtigd was om de tweede volmacht op te stellen, moet in ieder geval worden vastgesteld dat de raad van bestuur bij besluit van 8 december 2011 heeft bevestigd dat McGann, algemeen directeur en bestuurder van de vennootschap, hiertoe bevoegd was (zie punt 33 hierboven).
- 38 Ofschoon deze bevestiging, zoals interveniënte aanvoert, meer dan drie jaar na het instellen van het onderhavige beroep werd gegeven en het mogelijk is dat de samenstelling van de raad van bestuur van de vennootschap gewijzigd is sinds de datum van de tweede volmacht, bestaat er daarentegen geen enkele twijfel over de wil van verzoekster, die ten aanzien van derden rechtens gebonden is door de besluiten van haar raad van bestuur, om het onderhavige beroep te zien slagen.
- 39 Bijgevolg dient het door interveniënte en de Commissie opgeworpen middel tot niet-ontvankelijkheid, dat eraan is ontleend dat het verzoekschrift niet voldoet aan de uit artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering voortvloeiende verplichtingen, te worden verworpen (zie in die zin naar analogie arrest Hof van 11 mei 1989, Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer, 193/87 en 194/87, Jurispr. blz. 1045, punten 33 en 34).

Procesbevoegdheid van verzoekster

- 40 De Commissie, daarin ondersteund door interveniënte, voert aan dat verzoekster, hoewel zij een belanghebbende partij is, niet individueel geraakt is door de bestreden beschikking. Bijgevolg is verzoeksters betwisting van de gegrondheid van de beoordeling in de bestreden beschikking inzake de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt niet-ontvankelijk. Evenwel hebben alle argumenten in het verzoekschrift tot doel om de gegrondheid van deze beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt opnieuw ter discussie te stellen en niet om aan te voeren dat de procedurele rechten die verzoekster ontleent aan artikel 88, lid 2, EG, waren geschonden.
- 41 Bovendien voert de Commissie aan dat verzoeksters stelling dat de duur van de administratieve procedure het bestaan van ernstige moeilijkheden aantoont die noopten tot het inleiden van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, voor het eerst werd voorgelegd in repleik en daardoor eveneens niet-ontvankelijk is. Hieruit volgt dat geen enkel middel van het beroep ontvankelijk is.
- 42 Vooraf moet worden vastgesteld dat ondanks dat artikel 263 VWEU in werking is getreden terwijl het geding aanhangig was, te weten op 1 december 2009, de vraag van de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking enkel moet worden beslecht op grond van artikel 230, vierde alinea, EG (zie in die zin beschikkingen Gerecht van 7 september 2010, *Norilsk Nickel Harjavalta en Umicore/Commissie*, T-532/08, Jurispr. blz. II-3959, punten 68-75, en *Etimine en Etiproducts/Commissie*, T-539/08, Jurispr. blz. II-4017, punten 74-81), wat door partijen niet wordt betwist.
- 43 Overeenkomstig artikel 230, vierde alinea, EG kan een natuurlijke of rechtspersoon slechts beroep instellen tegen een tot een andere persoon gerichte beschikking, indien deze beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt.
- 44 Volgens vaste rechtspraak kunnen degenen die niet de adreassaat van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt, indien deze beschikking hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adreassaat van een dergelijke beschikking (zie arresten Hof van 15 juli 1963, *Plaumann/Commissie*, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232; 19 mei 1993, *Cook/Commissie*, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 20; 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 14; 13 december 2005, *Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737, punt 33, en 11 september 2008, *Duitsland e.a./Kronofrance*, C-75/05 P en C-80/05 P, Jurispr. blz. I-6619, punt 36).
- 45 Nu het onderhavige beroep betrekking heeft op een beschikking van de Commissie inzake staatssteun, zij erop gewezen dat in het kader van de procedure van toezicht op steunmaatregelen onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en, anderzijds, de onderzoeksfase van artikel 88, lid 2, EG. Slechts in het kader van deze laatste procedure, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie de belanghebbenden uit te nodigen hun opmerkingen in te dienen (zie in die zin arrest *Duitsland e.a./Kronofrance*, punt 44 supra, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Daaruit volgt dat wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, op basis van artikel 88, lid 3, EG constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, degenen die door deze procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts kunnen afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben die beschikking

voor de Unierechter te betwisten. Om deze redenen verklaart de Unierechter een door een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG ingesteld beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beschikking ontvankelijk, wanneer degene die het beroep instelt, met het beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (zie arrest Duitsland e.a./Kronofrance, punt 44 supra, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 47 Krachtens artikel 1, sub h, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1), zijn de belanghebbenden in de zin van artikel 88, lid 2, EG met name iedere persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden aangetast, en in het bijzonder de ondernemingen die met de begunstigde van de steun concurreren. Volgens de rechtspraak gaat het met andere woorden om een onbepaalde groep van adressaten (arrest Hof van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, Jurispr. blz. I-4441, punt 63; zie ook in die zin arrest Hof van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 16).
- 48 Indien degene die het beroep instelt de gegrondheid betwist van de beschikking waarin de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt wordt beoordeeld, kan het feit dat hij als „belanghebbende” in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden beschouwd, daarentegen op zich niet volstaan om het beroep ontvankelijk te verklaren. Dan moet hij een bijzondere status in de zin van het hierboven in punt 44 aangehaalde arrest Plaumann/Commissie aantonen. Daarvan is met name sprake in het geval dat de marktpositie van de verzoeker merkbaar wordt aangetast door de steun waarop de betrokken beschikking betrekking heeft (zie arrest Duitsland e.a./Kronofrance, punt 44 supra, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Wat betreft de voorwaarde dat de positie van de verzoeker op de betrokken markt merkbaar wordt aangetast, kan de enkele omstandigheid dat een handeling een bepaalde invloed kan uitoefenen op de concurrentieverhoudingen op de relevante markt en dat de betrokken onderneming concurreert met de begunstigde van die handeling niet volstaan. Een onderneming kan zich dus niet enkel op de hoedanigheid van concurrent van de begunstigde onderneming beroepen, maar moet bovendien aantonen dat zij in een feitelijke situatie verkeert die haar op soortgelijke wijze individualiseert als de adreessaat van de beschikking (arresten Hof van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punten 32 en 33, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punten 47 en 48).
- 50 Ten slotte staat het overeenkomstig vaste rechtspraak niet aan de Unierechter om een beroep dat uitsluitend de gegrondheid van een beschikking die de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt beoordeelt, uit te leggen als een beroep dat er in feite op is gericht de procedurerechten te waarborgen die degene die het beroep heeft ingesteld aan artikel 88, lid 2, EG ontleent, wanneer hij niet uitdrukkelijk met dat doel een middel heeft opgeworpen. In een dergelijk geval zou de uitlegging van de middelen van het beroep in feite leiden tot een herkwalificatie van het voorwerp van het beroep (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 47 supra, punt 55; zie eveneens in die zin arrest Hof van 29 november 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall e.a./Commissie, C-176/06 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 25).
- 51 Een dergelijke beperking van de bevoegdheid om de middelen van het beroep uit te leggen, ontzegt de Unierechter evenwel niet de mogelijkheid om de door de verzoeker aangevoerde argumenten ten gronde te onderzoeken teneinde na te gaan of zij voor het overige de gegrondheid kunnen staven van een middel dat er uitdrukkelijk toe strekt te doen gelden dat er ernstige moeilijkheden bestonden die de inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG rechtvaardigden (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 47 supra, punt 56).
- 52 Wanneer een verzoeker nietigverklaring van een beschikking van geen bezwaar vordert, komt hij immers in wezen op tegen het feit dat de Commissie de beschikking betreffende de betrokken steun heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden en daardoor zijn procedurele

rechten heeft geschonden. Om toewijzing van zijn vordering tot nietigverklaring te verkrijgen kan de verzoeker elk middel aanvoeren dat aannemelijk kan maken dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij tijdens het eerste onderzoek van de aangemelde maatregel beschikte, twijfel had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de gemeenschappelijke markt. Het gebruik van dergelijke argumenten leidt daarom echter nog niet tot wijziging van het voorwerp van het beroep of van de voorwaarden voor de ontvankelijkheid ervan. Integendeel, om aan te tonen dat de Commissie verplicht was de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 in te leiden, dient juist het bewijs te worden geleverd dat er twijfel bestond over die verenigbaarheid (zie arrest Hof van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, Jurispr. blz. I-10707, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 53 Het is in het licht van deze beginselen dat de procedurele situatie van verzoekster moet worden onderzocht.
- 54 In dit opzicht moet meteen worden gepreciseerd, zoals de Commissie en interveniënte hebben aanvaard, dat verzoekster een belanghebbende is in de zin van artikel 88, lid 2, EG. Zij voert immers aan, zonder door de Commissie, door interveniënte of door de dossierstukken te worden tegengesproken, dat zij een rechtstreekse concurrent is van interveniënte. Partijen zijn het daarentegen oneens over de vraag of verzoekster individueel is geraakt door de bestreden beschikking en of zij om die reden, en onafhankelijk van de bescherming van haar procedurele rechten, de gegrondheid kan betwisten van de beoordeling in de bestreden beschikking van de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt.
- 55 Hoewel verzoekster erin geslaagd is om voldoende bewijs te verschaffen dat aantoont dat haar mededingingssituatie door de betrokken steun kon worden aangetast, blijft zij daarentegen in gebreke om aan te tonen dat haar marktpositie merkbaar zal worden aangetast in de zin van de in punten 48 en 49 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 56 Ten eerste beroept verzoekster zich op haar deelname aan de administratieve procedure, daar zij na de kennisgeving van de betrokken steunmaatregel een vertrouwelijke klacht heeft ingediend. Evenwel kan de deelname van een onderneming aan de inleidende onderzoeksfase van artikel 4 van verordening nr. 659/1999 niet aantonen dat zij, alleen al op grond van haar hoedanigheid van auteur van een klacht, individueel is geraakt door de beschikking die aan het einde van deze procedure wordt vastgesteld (zie in die zin arrest Hof van 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, Jurispr. blz. I-5963, punten 94 en 95).
- 57 Ten tweede voert verzoekster aan dat de markt van CCM-producten geïntegreerd is en dat elke steunmaatregel ten behoeve van een producent gevolgen heeft voor al diens concurrenten in de Europese Economische Ruimte (EER). Evenwel volgt uit de door verzoekster in haar vertrouwelijke klacht verschafta aanwijzingen dat de sector van CCM-producten in de EER ongeveer 130 bedrijven omvat. Dit argument van verzoekster komt er dus op neer dat wordt benadrukt dat de toegekende steun de concurrentieverhoudingen tussen de marktdeelnemers zal beïnvloeden, maar het volstaat niet om aan te tonen dat de verzoeksters concurrentiepositie merkbaar zal worden aangetast waardoor zij zich onderscheidt van alle andere marktdeelnemers.
- 58 Ten derde stelt verzoekster dat de betrokken steun de bouw mogelijk zal maken van de grootste fabriek voor CCM-producten in Europa en dat de ingebruikstelling van deze installatie het prijsniveau noodzakelijkerwijze merkbaar zal beïnvloeden. Net zoals de vorige stelling volstaat deze stelling, welke interveniënte overigens betwist, in ieder geval niet om aan te tonen dat verzoekster individueel is geraakt door de bestreden beschikking aangezien zij zich op geen enkele bijzonderheid van haar situatie beroept die kan aantonen dat zij door de opening van deze fabriek dermate zal worden geraakt dat dit haar van alle andere concurrenten van interveniënte zal onderscheiden.

- 59 Ten vierde wijst verzoekster erop dat de markt voor CCM-producten te kampen heeft met een structureel gebrek aan evenwicht dat wordt gekenmerkt door overtollige productiecapaciteit en dat zij zich gedwongen ziet om een groot aantal van haar eigen installaties te sluiten. Zoals interveniënte en de Commissie evenwel aanvoeren, kan de sluiting van installaties worden verklaard door het feit dat verzoekster autonome risicomanagementbeslissingen heeft genomen, zoals de aanpassing van haar bestaande installaties aan de technische vooruitgang of de rationalisering van haar productieapparaat, en dat verzoekster geen enkel bewijs heeft overgelegd dat kan aantonen dat zij haar installaties niet heeft gesloten vanwege hun verouderde staat. Hoe dan ook, en zelfs al zou verzoekster gedwongen zijn geweest om haar productiecapaciteit te verminderen wegens een structureel gebrek aan evenwicht tussen het aanbod van en de vraag naar CCM-producten, wordt een dergelijke omstandigheid niet veroorzaakt door de middelen de betrokken steun gesubsidieerde installatie en blijkt zij niet op zichzelf van dien aard dat zij verzoekster onderscheidt van de andere concurrenten van interveniënte (zie in die zin arrest Gerecht van 18 november 2009, *Scheucher-Fleisch e.a./Commissie*, T-375/04, Jurispr. blz. II-4155, punten 59 en 60).
- 60 Ten vijfde, ten slotte, lijkt het argument van verzoekster dat zij zes installaties heeft in een straal van 800 tot 1 000 km rond de door de betrokken steun gesubsidieerde installatie en dat deze installatie tot gevolg zal hebben dat interveniënte haar belangrijkste rechtstreekse concurrent zal worden, op het eerste gezicht tegenstrijdig met haar tweede argument dat op de markt voor CCM-producten volledige mededinging heerst en dat deze markt geïntegreerd is, zodat elke aan eender welke producent toegekende subsidie noodzakelijkerwijs het prijsniveau van al diens concurrenten in de EER ongunstig zal beïnvloeden. In ieder geval laat de enkele omstandigheid dat verzoekster zes installaties in de nabijheid van de gesubsidieerde installatie heeft en dat de betrokken steun interveniënte in staat zal stellen om haar productie van CCM-producten op bijna een miljoen ton per jaar te brengen, terwijl, ter vergelijking, verzoeksters productie in haar zes fabrieken een totale jaarlijkse capaciteit van ongeveer [vertrouwelijk]¹ haalt, niet de gevolgtrekking toe dat verzoeksters marktpositie merkbaar zal worden aangetast. Interviënte voert immers, zonder te worden tegengesproken, aan dat verzoekster niet haar meest rechtstreekse concurrent is, dat zijzelf en verzoekster verschillende geografische markten als afzetgebied hebben en dat, zelfs gesteld dat het criterium van de geografische nabijheid van de installaties het meest relevant is, andere concurrenten dan verzoekster installaties hebben die dichter bij de in Eisenhüttenstadt te bouwen installatie zijn gelegen.
- 61 Uit het voorgaande volgt dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de betrokken steun haar marktpositie merkbaar kon aantasten. In deze omstandigheden kan verzoekster, in haar hoedanigheid van belanghebbende, enkel de bescherming van de haar door artikel 88, lid 2, EG verleende procedurele rechten nastreven en de weigering van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden betwisten, maar kan zij niet de gegrondheid van de beoordeling op basis waarvan de Commissie heeft beslist dat de betrokken steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is, opnieuw ter discussie stellen. Aangezien de Commissie en interveniënte stellen dat geen enkel van de middelen van het onderhavige beroep ertoe strekt om de procedurele rechten van een belanghebbende partij te beschermen, dient de aard van de door verzoekster aangevoerde middelen te worden onderzocht.
- 62 Op basis van de in punten 50 tot en met 52 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, staat het feit dat verzoekster er niet in geslaagd is om aan te tonen dat haar marktpositie door de betrokken steun merkbaar zal worden aangetast, er niet aan in de weg dat zij, om aan te tonen dat de Commissie twijfel had moeten koesteren over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt, wat de opening van de in artikel 88, lid 2, EG voorziene formele onderzoeksprocedure rechtvaardigde, argumenten voorlegt inzake de gegrondheid van de beoordeling van de Commissie, op voorwaarde evenwel dat ten minste een van de middelen van haar beroep eraan wordt ontleend dat de Commissie haar verplichting tot het inleiden van de formele

1 — Weggelaten vertrouwelijke gegevens.

onderzoeksprocedure heeft geschonden. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de Commissie verplicht is de formele onderzoeksprocedure in te leiden, met name wanneer zij gelet op de tijdens de inleidende onderzoeksprocedure verkregen informatie geen oplossing heeft gevonden voor de ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de betrokken maatregel. Die verplichting volgt rechtstreeks uit artikel 88, lid 3, EG, zoals uitgelegd door de rechtspraak, en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999, wanneer de Commissie na een inleidend onderzoek vaststelt dat de onrechtmatige maatregel twijfel wekt over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt (arrest Gerecht van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie, T-289/03, Jurispr. blz. II-81, punt 328).

- 63 Verzoekster preciseert om te beginnen dat zij betwist dat de Commissie geloofde dat zij een positieve beschikking kon vaststellen zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Zij is namelijk van mening dat de Commissie zich niet achter de drempels kon verschuilen die zij heeft vastgelegd in haar richtsnoeren inzake regionale steun om te weigeren tot een concrete beoordeling van de gevolgen van de betrokken maatregel over te gaan. Voor deze afweging van de door de betwiste maatregel veroorzaakte gevolgen zou de inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG noodzakelijk zijn geweest. Bovendien voert verzoekster aan dat het feit dat er geen formele onderzoeksprocedure is ingeleid haar heeft belet om haar procedurele rechten uit te oefenen.
- 64 In dit opzicht is het eerste middel van het beroep eraan ontleend dat de Commissie, in strijd met artikel 88, lid 2, EG en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999, de in het onderhavige geval op haar rustende verplichting om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, niet is nagekomen.
- 65 Bijgevolg strekt minstens een van de middelen van het beroep uitdrukkelijk tot bescherming van de procedurele rechten van verzoekster. In die omstandigheden moeten de door verzoekster voorgelegde argumenten, anders dan de Commissie en interveniënte stellen, ook al hebben zij betrekking op de gegrondheid van de beoordeling inzake de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt, slechts worden onderzocht voor zover zij ertoe strekken aan te tonen dat de Commissie er niet in geslaagd is om de ernstige moeilijkheden waarmee zij in de inleidende onderzoeksfase werd geconfronteerd te overwinnen (zie punt 52 hierboven). Hieruit volgt dat het middel van niet-ontvankelijkheid dat de Commissie opwerpt tegen het beroep in zijn geheel niet kan slagen, maar dat de ontvankelijkheid van de door verzoekster voorgelegde middelen en van de argumenten die in het kader van elk van deze middelen zijn aangevoerd, per geval moet worden onderzocht.

Ten gronde

- 66 Het eerste middel van het beroep is eraan ontleend dat de Commissie, in strijd met artikel 88, lid 2, EG en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999, de in casu op haar rustende verplichting om de formele onderzoeksprocedure in te leiden niet is nagekomen. Hoewel het middel formeel niet werd opgedeeld in twee onderdelen, dekt dit middel twee onderscheiden grieven. Enerzijds verwijt verzoekster de Commissie in wezen dat zij blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting nu zij uit punt 68 van de richtsnoeren heeft afgeleid dat wanneer de daarin vastgestelde drempels niet zijn overschreden, zij de conclusie mag trekken dat de betrokken steun verenigbaar is en dat zij de formele onderzoeksprocedure niet hoeft in te leiden. Anderzijds voert verzoekster verschillende argumenten aan ten bewijze dat de Commissie bij de beoordeling van de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde criteria werd geconfronteerd met moeilijkheden die de inleiding van de formele onderzoeksprocedure hadden gerechtvaardigd.

Ontvankelijkheid van het eerste middel

- 67 De Commissie betwist de ontvankelijkheid van het eerste middel op grond dat verzoekster in het kader daarvan argumenten inroept die ertoe strekken om de gegrondheid van de beoordeling in de bestreden beschikking opnieuw ter discussie te stellen.

- 68 Evenwel moet in herinnering worden gebracht dat verzoekster, in haar hoedanigheid van belanghebbende, kan aanvoeren dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden. Ter ondersteuning van een dergelijk middel kan verzoekster tevens argumenten voorleggen die kunnen aantonen dat de Commissie, bij de beoordeling van de gegevens en het bewijs waarover zij tijdens de inleidende onderzoeksfase van de betrokken steun beschikte, twijfel had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de gemeenschappelijke markt (zie in die zin arrest Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., punt 52 supra, punt 50).
- 69 Er zij echter aan herinnerd dat de Commissie in de bestreden beschikking bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun een doorslaggevende invloed heeft toegekend aan het feit dat de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde drempels niet waren overschreden.
- 70 Teneinde haar procedurele rechten te doen eerbiedigen kan verzoekster bijgevolg de onjuiste rechtsopvatting aanvechten waarvan de Commissie volgens haar blijkt heeft gegeven door de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt af te leiden uit het feit dat de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde drempels niet waren overschreden en kan zij tevens de feitelijke beoordeling die de Commissie in staat heeft gesteld om zich ervan te vergewissen dat die drempels in dit geval niet waren overschreden, opnieuw ter discussie stellen.
- 71 De Commissie stelt daarentegen terecht dat de grief ontleend aan de duur van de inleidende onderzoeksfase, die voor het eerst werd aangevoerd in repleik, nieuw is en niet kan worden gekoppeld aan de argumentatie in het verzoekschrift. Deze laatste grief is bijgevolg niet-ontvankelijk krachtens artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht volgens hetwelk nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.
- 72 Hieruit volgt dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie opwerpt ten aanzien van het eerste middel, moet worden afgewezen, behalve wat betreft de grief ontleend aan de duur van de inleidende onderzoeksfase.

Gegrondeheid van het eerste middel

- 73 In het kader van het eerste middel voert verzoekster aan dat uit artikel 88, lid 2, EG en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999 voortvloeit dat de Commissie verplicht is om de formele onderzoeksprocedure in te leiden wanneer zij er niet in slaagt om elke twijfel over de verenigbaarheid van een staatssteunmaatregel met de gemeenschappelijke markt in het kader van het in artikel 88, lid 3, EG voorziene inleidende onderzoek terzijde te schuiven. Volgens haar was de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt niet vanzelfsprekend en hadden bepaalde moeilijkheden bij de beoordeling de Commissie ertoe moeten brengen om de formele onderzoeksprocedure in te leiden nu een diepgaander onderzoek en het inwinnen van nadere inlichtingen noodzakelijk bleken.
- 74 In het bijzonder heeft de Commissie blijkt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen, enerzijds, dat de omstandigheid dat de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde drempels niet waren overschreden eraan in de weg stond dat zij een diepgaander onderzoek van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de gemeenschappelijke markt verrichtte en, anderzijds, dat zij gebonden was door deze onjuiste uitlegging van deze bepaling.
- 75 In dit opzicht zij eraan herinnerd dat de Commissie krachtens artikel 88, lid 3, EG onderzoek doet naar de voorgenomen staatssteun, dat ertoe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt. De formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG op haar beurt strekt ertoe de rechten van de belanghebbende derden te beschermen en moet bovendien de Commissie in staat stellen zich vóór haar beslissing volledig over alle aspecten van de zaak te laten

voorlichten, in het bijzonder door de opmerkingen van de belanghebbende derden en de lidstaten te verzamelen. Hoewel haar bevoegdheid om te beslissen deze procedure in te leiden een gebonden bevoegdheid is, beschikt de Commissie toch over een bepaalde beoordelingsmarge om de omstandigheden van de zaak vast te stellen en te onderzoeken, om uit te maken of zij ernstige moeilijkheden doen rijzen. Overeenkomstig het oogmerk van artikel 88, lid 3, EG en de op haar rustende verplichting van behoorlijk bestuur kan de Commissie met name een dialoog aangaan met de aanmeldende staat of met derden teneinde de eventueel gerezen moeilijkheden in de inleidende fase van het onderzoek op te lossen (zie arrest Gerecht van 10 februari 2009, *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, T-388/03, Jurispr. blz. II-199, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 76 Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 88, lid 2, EG volstrekt noodzakelijk wanneer de Commissie ernstige moeilijkheden ondervindt bij de beoordeling van de vraag of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (zie arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 88 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 77 Het staat bijgevolg aan de Commissie om op grond van de feitelijke en juridische gegevens van de zaak te beslissen of de problemen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel voordoen, de inleiding van die procedure noodzakelijk maken. Bij deze beoordeling moet aan drie criteria worden voldaan (zie arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 78 In de eerste plaats beperkt artikel 88 EG de bevoegdheid van de Commissie om zich aan het einde van de procedure van het inleidend onderzoek uit te spreken over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, tot de maatregelen die geen ernstige moeilijkheden doen rijzen, zodat dit criterium andere overwegingen uitsluit. De Commissie kan dus niet weigeren de formele onderzoeksprocedure in te leiden met een beroep op andere omstandigheden, zoals het belang van derden, overwegingen van proceseconomie of eender welke andere administratieve of politieke opportuniteitsoverweging (zie arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 79 In de tweede plaats is de Commissie bij ernstige moeilijkheden gehouden de formele procedure in te leiden en beschikt zij daartoe niet over een discretionaire bevoegdheid (arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 91).
- 80 In de derde plaats is het begrip ernstige moeilijkheden een objectief begrip. Of dergelijke moeilijkheden zich hebben voorgedaan, moet zowel aan de hand van de omstandigheden waarin de bestreden handeling is vastgesteld, als aan de hand van de inhoud ervan objectief worden beoordeeld, waarbij de motivering van de beschikking moet worden gerelateerd aan de gegevens waarover de Commissie kon beschikken toen zij zich uitsprak over de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt. Daaruit volgt dat de wettigheidstoetsing door het Gerecht inzake het bestaan van ernstige moeilijkheden uiteraard verder gaat dan het vaststellen van een kennelijke beoordelingsfout (zie in die zin arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 Uit de rechtspraak volgt tevens dat een door de Commissie tijdens de procedure van het inleidende onderzoek verricht ontoereikend of onvolledig onderzoek een aanwijzing is dat er ernstige moeilijkheden bestaan (zie arrest *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, punt 75 supra, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Wanneer de Commissie de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt beoordeelt in het licht van de afwijking als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub a, EG, moet zij rekening houden met het gemeenschappelijk belang en kan zij er niet van afzien om de invloed van deze maatregelen op de relevante markt of markten in de hele EER te onderzoeken. In een dergelijk geval moet de Commissie immers niet alleen nagaan dat deze maatregelen inderdaad bijdragen tot de

economische ontwikkeling van de betrokken streken, maar moet zij tevens het effect van deze steun op het handelsverkeer tussen de lidstaten beoordelen, en met name onderzoeken welke gevolgen zij op communautair niveau voor de betrokken sectoren kunnen hebben (arrest Hof van 19 september 2002, Spanje/Commissie, C-113/00, Jurispr. blz. I-7601, punt 67).

- 83 De Commissie beschikt bij de toepassing van artikel 87, lid 3, EG over een ruime beoordelingsvrijheid, waarvan het gebruik een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert die in een communautair kader dient plaats te vinden. In dat kader wordt bij de rechterlijke toetsing van het gebruik van deze beoordelingsvrijheid alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid (zie arrest Duitsland e.a./Kronofrance, punt 44 supra, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 84 Door gedragsregels vast te stellen en via de publicatie ervan te doen weten dat zij die voortaan zal toepassen op de desbetreffende gevallen, beperkt de Commissie echter de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid. Zij kan niet van die regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen als het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel, tenzij zij redenen geeft die, in het licht van diezelfde beginselen, rechtvaardigen dat zij afwijkt van haar eigen regels (zie arrest Hof van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 211, en arrest Duitsland e.a./Kronofrance, punt 44 supra, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 In dit opzicht zij in herinnering gebracht dat punt 68 van de richtsnoeren een marktaandeeldrempel (25 %) invoert en, voor de sectoren waarvan het groeipercentage niet duurzaam hoger is dan het groeipercentage van het bruto binnenlands product van de EER, zoals die van het golfkarton, een vermeerderingsdrempel van de productiecapaciteit (5 %) waarvan de overschrijding de Commissie ertoe verplicht om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden.
- 86 In de bestreden beschikking meent de Commissie uit deze bepaling te kunnen afleiden dat, aangezien zij in dit geval had vastgesteld dat de desbetreffende drempels niet waren overschreden, zij verplicht was om de betrokken steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt aan te merken zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Zoals verzoekster stelt moet dus worden onderzocht of de Commissie zodoende blijk gegeven heeft van een onjuiste rechtsopvatting die haar heeft verhinderd om elke twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt weg te nemen.
- 87 De Commissie was, zoals zij ter terechtzitting overigens heeft bevestigd, van mening dat zij verplicht was om in dit geval geen formele onderzoeksprocedure in te leiden vanwege het feit dat de drempels van punt 68 van de richtsnoeren niet waren overschreden. Om diezelfde reden was de Commissie tevens van mening dat de argumenten van de klagers hoe dan ook moesten worden afgewezen.
- 88 Hoewel punt 68 van de richtsnoeren een procedurele verplichting zonder uitzondering oplegt aan de Commissie, die de procedure van artikel 88, lid 2, EG moet inleiden wanneer de drempels zijn overschreden, en dit zelfs wanneer zij a priori van mening is dat de betrokken steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, volgt uit punt 68 evenwel niet dat de inleiding van de formele onderzoeksprocedure uitgesloten is wanneer deze drempels niet zijn overschreden. Deze bepaling heeft immers enkel tot gevolg de Commissie ertoe te verplichten om de formele onderzoeksprocedure in te leiden in geval van overschrijding van deze drempels, maar geenszins om haar te beletten dit te doen in de gevallen waarin de desbetreffende drempels niet worden bereikt. In een dergelijk geval heeft de Commissie weliswaar de mogelijkheid om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, maar kan zij deze beslissing niet rechtvaardigen door te beweren dat zij daartoe verplicht wordt door punt 68 van de richtsnoeren.

- 89 Door de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt af te leiden uit de naleving van de drempels van punt 68 van de richtsnoeren, heeft de Commissie de strekking van dit punt 68 dus miskent.
- 90 Bovendien heeft de Commissie, zoals verzoekster terecht aanvoert, ten gevolge van deze dwaling niet haar volledige beoordelingsbevoegdheid uitgeoefend inzake de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt, zoals zij verplicht is te doen (zie in die zin arrest Gerecht van 14 juli 2011, Freistaat Sachsen/Commissie, T-357/02 RENV, Jurispr. blz. II-5415, punt 45).
- 91 In dit opzicht is de Commissie volgens de rechtspraak (zie punten 82 en 83 hierboven) verplicht om de ruime bevoegdheid inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van een aan een regio in moeilijkheden toegekende staatssteun, waarover zij krachtens artikel 87, lid 3, EG beschikt, uit te oefenen om in te schatten of de verwachte voordelen wat de regionale ontwikkeling betreft, opwegen tegen de daaruit resulterende mededingingsverstoring en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten door het gesubsidieerde project.
- 92 Uit de bestreden beschikking blijkt evenwel niet dat de Commissie, om tot de conclusie te komen dat de betrokken steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, daadwerkelijk een dergelijke beoordeling heeft gemaakt. In punt 119 van de bestreden beschikking heeft de Commissie er immers op gewezen dat zij niet verplicht was om een meer diepgaande analyse te maken over de vraag of de voordelen van een steunmaatregel opwegen tegen de mededingingsverstoring die deze steunmaatregel kan veroorzaken, wanneer de drempels van punt 68 van de richtsnoeren niet zijn bereikt. Bovendien heeft de Commissie in punt 120 van de bestreden beschikking gesteld dat de naleving van de richtsnoeren op zichzelf de bijdrage van een steunmaatregel tot de regionale ontwikkeling verzekerde.
- 93 In dit opzicht hebben de voorwaarden die middels de toepassing van de richtsnoeren worden geverifieerd, behalve de naleving van de drempels van punt 68 van de richtsnoeren inzake de marktaandeelen en de vergroting van de productiecapaciteit, enkel betrekking op de volgende aspecten: ten eerste, het feit dat de regio waarin het gesubsidieerde project zich bevindt in aanmerking komt voor de toekenning van staatssteun „ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst” (artikel 87, lid 3, sub a, EG); ten tweede, de naleving van een steunplafond, dat afhankelijk is van de graad van de regionale handicap; ten derde, ten slotte, de naleving van een bepaald aantal gedragsvoorwaarden, zoals het indienen door de begunstigde van een subsidieaanvraag vóór de aanvang van de werken en de toezegging van de begunstigde om de gesubsidieerde installatie minstens vijf jaar te exploiteren. Evenwel moet worden vastgesteld dat de naleving van dergelijke voorwaarden niet volstaat om aan te tonen dat elke maatregel die daaraan voldoet een positief effect zal hebben op de regionale ontwikkeling.
- 94 De Commissie beschikt stellig over een ruime beoordelingsbevoegdheid inzake het onderzoek en de analyse van de omstandigheden van de zaak teneinde te beoordelen of steunmaatregel verenigbaar kan worden verklaard met de gemeenschappelijke markt (zie arrest Duitsland e.a./Kronofrance, punt 44 supra, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Niettemin heeft de Commissie in casu enkel geverifieerd of de door het gesubsidieerde project veroorzaakte nadelen in termen van mededingingsverstoring beperkt zouden blijven, maar niet of de voordelen in termen van regionale ontwikkeling zouden opwegen tegen die nadelen, hoe miniem deze ook zijn.
- 95 In dit opzicht zij eraan herinnerd dat de Commissie voornemens was om vóór 1 januari 2007 verdere aanwijzingen vast te stellen ter aanvulling van die in de richtsnoeren, waarin zij de criteria zou vastleggen die zij zou hanteren bij de beoordeling of de onderzochte steunmaatregelen noodzakelijk zijn om een stimulerend effect teweeg te brengen voor de investering en of de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit resulterende mededingingsverstoring en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten (zie punt 13 hierboven).

- 96 Verzoekster betoogt dus op goede gronden dat de Commissie met haar beoordeling in de bestreden beschikking niet zonder meer alle twijfel kon wegnemen over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt gelet op de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG. Zoals in punt 91 hierboven in herinnering is gebracht, veronderstelt de toepassing van deze afwijking immers dat de voordelen van de betrokken maatregel opwegen tegen de nadelen, hoe beperkt deze laatste ook zijn (zie in die zin arrest Spanje/Commissie, punt 82 hierboven, punt 67).
- 97 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, door — zonder het belang van het gesubsidieerde project te beoordelen in termen van regionale ontwikkeling — uit het feit dat de betrokken steun de richtsnoeren in acht had genomen af te leiden dat deze steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en dat zij geen formele onderzoeksprocedure mocht inleiden, zich niet enkel heeft vergist over de strekking van de richtsnoeren, maar bovendien heeft nagelaten om haar beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen. Verzoekster stelt bijgevolg terecht dat de Commissie, door te hebben verzuimd om rekening te houden met de criteria die noodzakelijk waren voor haar beoordeling, zichzelf niet in staat heeft gesteld om elke twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt uit de weg te ruimen.
- 98 Bijgevolg dient, zonder dat de ontvankelijkheid van de andere middelen van het beroep hoeft te worden beoordeeld of uitspraak hoeft te worden gedaan over de gegrondheid ervan, te worden vastgesteld dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard.

Kosten

- 99 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie en interveniënte in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Beschikking C(2008) 1107 van de Commissie van 2 april 2008, waarbij de regionale steun die de Duitse autoriteiten voornemens zijn ten gunste van Propapier PM2 toe te kennen voor de bouw van een papierfabriek in Eisenhüttenstadt (regio Brandenburg-Nordost), met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is verklaard (steunmaatregel N 582/2007 — Duitsland), wordt nietig verklaard.**
- 2) **De Europese Commissie en Propapier PM 2 GmbH worden verwezen in de kosten.**

Azizi

Frimodt Nielsen

Popescu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 2012.

ondertekeningen