

ARREST VAN HET HOF

20 september 1990 *

In zaak C-5/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Jansen, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat, en door professor A. Bleckmann als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, 20-22, avenue Émile-Reuter,

verweester,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door zich niet te voegen naar beschikking 88/174/EEG van de Commissie van 17 november 1987 betreffende steun die de deelstaat Baden-Württemberg van de Bondsrepubliek Duitsland heeft verstrekt aan BUG-Alutechnik GmbH, een onderneming die aluminiumprodukten en -halffabrikaten vervaardigt (PB 1988, L 79, blz. 29),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: F. A. Schockweiler, kamerpresident, waarnemend voor de president, M. Zuleeg, kamerpresident, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon

griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten gevolge op de mondelinge behandeling op 21 maart 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 1990,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 januari 1989, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 93, lid 2, tweede alinea, EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door zich niet te voegen naar beschikking 88/174/EEG van de Commissie van 17 november 1987 betreffende steun die de deelstaat Baden-Württemberg van de Bondsrepubliek Duitsland heeft verstrekt aan BUG-Alutechnik GmbH, een onderneming die aluminiumprodukten en -halfabrikaten vervaardigt (PB 1988, L 79, blz. 29).
- 2 De betrokken steunmaatregel was niet bij de Commissie aangemeld. Naar aanleiding van een aantal persberichten wendde de Commissie zich bij brief van 21 mei 1985 tot de Duitse regering met de vraag, of het juist was, dat de deelstaat Baden-Württemberg, met het oog op de overname van BUG-Alutechnik GmbH door Kaiser Aluminium Europe Inc., aan BUG-Alutechnik subsidie en kredietgaranties had verstrekt. Bij niet-ondertekende nota van 24 juni 1985 bevestigde de Duitse regering dat deze steun aan de genoemde onderneming was verstrekt; op

verzoek van de Commissie vulde zij deze gegevens aan bij twee andere niet-ondertekende nota's van respectievelijk 8 augustus en 2 oktober 1985.

- 3 Na afloop van de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag stelde de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland bij schrijven van 22 december 1987 in kennis van beschikking 88/174/EEG. Artikel 1 van die beschikking bepaalt, dat de betrokken steun onrechtmatig is, „daar de steun in strijd met artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag is verleend”, en dat „de steunverlening bovendien onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt”.
- 4 Luidens artikel 2 van de beschikking dient „deze steun te worden teruggevorderd en stelt de Duitse regering de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zij heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen”.
- 5 De Bondsrepubliek Duitsland heeft deze beschikking niet aangevochten. Bij niet-ondertekende nota van 19 april 1988 zond de Duitse regering de Commissie een mededeling van 13 april 1988, waarin zij de beoordeling van de feiten in de beschikking en de daaruit getrokken conclusies uit verschillende oogpunten bekritiseerde. Daar de Commissie deze argumenten niet afdoende achtte, sommeerde zij de Bondsrepubliek Duitsland bij schrijven van 1 juli 1988 uitvoering te geven aan de beschikking.
- 6 Bij niet-ondertekende nota van 9 december 1988 zond de Duitse regering de Commissie een mededeling van 2 december 1988, waarin werd voorgesteld het arrest in de juridisch vergelijkbare zaak Alcan (zaak 94/87, Commissie/Duitsland, arrest van 2 februari 1989, Jurispr. 1989, blz. 175) af te wachten. Bij schrijven van 23 december 1988 deelde de Commissie de Duitse regering mee, dat zij niet kon instemmen met verdere vertragingen; daarop stelde zij het onderhavige beroep in.
- 7 Voor een nadere uiteenzetting van de precontentieuze procedure, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voorzover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

- 8 Vaststaat, dat de Bondsrepubliek Duitsland geen enkele maatregel heeft genomen om de steun terugbetaald te krijgen, zoals beschikking 88/174/EEG verlangt.
- 9 De Bondsrepubliek voert echter aan, dat het volstrekt onmogelijk is uitvoering te geven aan deze beschikking om redenen verband houdend met het vertrouwensbeginsel, dat onder meer tot uitdrukking is gebracht in de in casu toepasselijke paragraaf 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet inzake de procesvoering in administratieve zaken) voor Baden-Württemberg.
- 10 Volgens deze bepaling en de beginselen van Duits constitutioneel recht mag een overheidsinstantie een onrechtmatige begunstigende administratieve handeling slechts intrekken na afweging van de betrokken belangen. In casu zou het belang van de begunstigde onderneming bij de bescherming van haar gewettigd vertrouwen zwaarder wegen dan het belang van de Gemeenschap bij de terugvordering.
- 11 Bovendien zou de terugvordering van de steun afstuiten op paragraaf 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz voor Baden-Württemberg, volgens welke een administratieve handeling die rechten doet ontstaan, slechts kan worden ingetrokken binnen een jaar te rekenen vanaf het tijdstip waarop de betrokken instantie kennis heeft gekregen van de feiten die de intrekking van de administratieve handeling rechtvaardigen.
- 12 Volgens de rechtspraak van het Hof (zie laatstelijk het arrest van 21 maart 1990, zaak C-142/87, Commissie/België, Jurispr. 1990, blz. I-959) moet de terugvordering van onwettige steun in beginsel volgens de relevante procesrechtelijke bepalingen van het nationale recht geschieden, onder voorbehoud evenwel dat die bepalingen aldus worden toegepast, dat de door het gemeenschapsrecht verlangde terugvordering niet praktisch onmogelijk wordt gemaakt (r. o. 61).
- 13 Het Hof erkent ook, dat het vertrouwensbeginsel deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, en dat derhalve geen strijdigheid met deze rechtsorde kan worden aangenomen indien een nationale regeling het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt op een gebied als de terugvordering van onverschuldigd betaalde communautaire steun (arrest van 21 september 1983, gevoegde zaken

205/82 tot en met 215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 30).

- 14 Hetzelfde geldt voor de terugvordering van met het gemeenschapsrecht strijdige nationale steun. Gelet op het dwingend karakter van het door de Commissie krachtens artikel 93 EEG-Verdrag uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten, kunnen ondernemingen die steun genieten in beginsel evenwel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun hebben wanneer de steun met inachtneming van de procedure van dat artikel is toegekend. Een behoedzame ondernemer zal normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd.
- 15 Bovendien heeft de Commissie de potentiële ontvangers van staatssteun in een in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen gepubliceerde mededeling gewezen op de onzekere aard van onwettig toegekende steun, dat wil zeggen op het risico dat zij gedwongen worden om deze terug te betalen (PB 1983, C 318, blz. 3).
- 16 Uiteraard valt niet uit te sluiten, dat de ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en zich bijgevolg tegen de terugbetaling ervan kan verzetten. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter, zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof van Justitie prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld.
- 17 Een Lid-Staat wiens instanties een steun in strijd met de procedureregels van artikel 93 hebben toegekend, kan zich daarentegen niet op het gewettigd vertrouwen van de ontvangers van de steun beroepen om zich te onttrekken aan zijn verplichting, de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen. Zou men dit toelaten, dan zouden de artikelen 92 en 93 elk nuttig effect verliezen, aangezien de nationale instanties zich dan op hun eigen onwettig gedrag zouden kunnen beroe-

pen om door de Commissie op grond van deze verdragsartikelen gegeven beschikkingen elke werking te ontnemen.

- 18 Ten slotte kan de Bondsrepubliek evenmin op goede gronden stellen, dat het volstrekt onmogelijk is, de beschikking van de Commissie ten uitvoer te leggen wegens de verplichtingen die voor de bevoegde instantie voortvloeien uit de bijzonderheden van de bescherming van het gewettigd vertrouwen krachtens paragraaf 48 Verwaltungsverfahrensgesetz wat betreft de afweging van de betrokken belangen en de termijn voor intrekking van een begunstigende administratieve handeling. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een Lid-Staat zich immers niet ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van in het gemeenschapsrecht besloten liggende verplichtingen beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties.
- 19 Met name moet een bepaling die voorziet in een termijn voor de intrekking van een administratieve handeling die rechten doet ontstaan, net als alle andere relevante bepalingen van nationaal recht, aldus worden toegepast, dat de door het gemeenschapsrecht verlangde terugvordering niet praktisch onmogelijk wordt gemaakt en dat het belang van de Gemeenschap ten volle in aanmerking wordt genomen.
- 20 Uit het voorgaande volgt, dat het door de Commissie in haar conclusie omschreven verzuim, moet worden vastgesteld.

Kosten

- 21 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering dient de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te worden verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

- 1) De Bondsrepubliek Duitsland is de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door zich niet te voegen naar beschikking 88/174/EEG van de Commissie van 17 november 1987 betreffende steun die de deelstaat Baden-Württemberg van de Bondsrepubliek Duitsland heeft verstrekt aan BUG-Alutechnik GmbH, een onderneming die aluminiumprodukten en -halfabrikaten vervaardigt.
- 2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Schockweiler

Zuleeg

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 september 1990.

De griffier

De waarnemend president

J.-G. Giraud

F. A. Schockweiler

kamerpresident