ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)

9 september 1999 *

In zaak T-110/98,

RJB Mining plc, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Harworth (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door M. Brealey, Barrister, van de balie van Engeland en Wales, en J. Lawrence, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Arendt en Medernach, advocaten aldaar, Rue Mathias Hardt 8-10,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. F. Nemitz en N. Khan, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Financiën, als gemachtigde, en M. Schütte, advocaat te Berlijn, Graurheindorferstraße 108, te Bonn,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, van de dienst communautaire juridische zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

en

RAG Aktiengesellschaft, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Essen (Duitsland), vertegenwoordigd door S. B. Völcker, advocaat te Berlijn, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

interveniënten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 98/687/EGKS van 10 juni 1998 betreffende steunmaatregelen van Duitsland ten behoeve van de kolenindustrie in 1997 (PB L 324, blz. 30),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, C. W. Bellamy, J. Pirrung, A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 15 december 1998,

het navolgende

Arrest

Juridische context

Wetgeving

1 Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (hierna: „EGKS-Verdrag") verbiedt in beginsel staatssteun aan kolenmijnondernemingen. Artikel 4, sub c, van dat Verdrag bepaalt, dat „door de staten verleende subsidies of hulp, in welke vorm ook", als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden beschouwd en binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag verboden zijn.

2 Artikel 95, eerste alinea, van het EGKS-Verdrag luidt als volgt:

„In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking (...) van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4, kan zij een dergelijke beschikking geven (...) met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend comité."

3 Overeenkomstig deze bepaling hebben de Hoge Autoriteit en later de Commissie sedert 1965 regelingen vastgesteld die voorzagen in de mogelijkheid van steun aan de kolenindustrie. De laatste regeling in deze reeks is beschikking nr. 3632/93/EGKS van de Commissie van 28 december 1993 tot vaststelling van een communautaire regeling voor de steunmaatregelen van de lidstaten ten behoeve van de kolenindustrie (PB L 329, blz. 12; hierna: „steunregeling"). Deze regeling werd door de Raad met eenparigheid vastgesteld op basis van en na bespreking van de mededeling van 27 januari 1993 van de Commissie, houdende verzoek om instemming van de Raad en raadpleging van het EGKS-comité, krachtens artikel 95 EGKS-Verdrag, betreffende een ontwerpbeschikking van de Commissie tot vaststelling van een communautaire regeling voor de steunmaatregelen van de lidstaten ten behoeve van de kolenindustrie (hierna: „mededeling van 27 januari 1993").

4 Ingevolge artikel 1, lid 1, van de steunregeling kan „alle (...) steun voor de kolenindustrie die door de lidstaten (...) wordt gefinancierd, slechts als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt worden beschouwd indien deze steun aan de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9 voldoet".

5 Artikel 2, lid 1, van de steunregeling, dat gelijk artikel 1, lid 1, is opgenomen in deel I, „Kader en algemene doelstellingen", bepaalt: „Aan de kolenindustrie toegekende steun kan als met de goede werking van de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden beschouwd, indien zij bijdraagt tot de verwezenlijking van ten minste een van de volgende doelstellingen:

— verwezenlijking, in het licht van de kolenprijzen op de internationale markten, van verdere vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit, teneinde de degressie van de steunmaatregelen te verwezenlijken;

— oplossing van de sociale en regionale problemen die uit de gehele of gedeeltelijke buitenbedrijfstelling van productie-eenheden voortvloeien;

— vergemakkelijking van de aanpassing van de kolenindustrie aan de normen voor milieubescherming."

6 Ingevolge artikel 3, lid 1, van de steunregeling kan steun voor de bedrijfsvoering ter dekking van het verschil tussen de productiekosten en de verkoopprijs zoals die volgens de op de wereldmarkt geldende voorwaarden tot stand is gekomen, als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden beschouwd wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Met name mag de aangemelde steun per ton voor elke onderneming of productie-eenheid niet hoger zijn dan het verschil tussen de productiekosten en de te verwachten inkomsten voor het volgende kolenjaar.

7 Artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de steunregeling bepaalt, dat lidstaten die voornemens zijn in de loop van de kolenjaren 1994 tot en met 2002 aan

kolenmijnondernemingen steun voor de bedrijfsvoering te verlenen, de Commissie vooraf „een plan voor de modernisering, rationalisering en herstructurering [moeten voorleggen] dat gericht is op de verbetering van de economische rentabiliteit van deze ondernemingen door verlaging van de productiekosten".

8 Volgens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de steunregeling moet dit plan passende maatregelen behelzen en blijk geven van een ononderbroken streven naar een „trendmatige verlaging van de productiekosten, uitgedrukt in prijzen van 1992, gedurende de periode 1998 tot en met 2002".

9 Artikel 4 van de steunregeling betreft „steun voor buitenbedrijfstelling", te weten steun ter dekking van de productiekosten van ondernemingen of productie-eenheden „die er niet in slagen aan de in artikel 3, lid 2, bepaalde voorwaarden te voldoen". Voor dergelijke steun kan toelating worden verleend, mits die steun een onderdeel is van een sluitingsplan.

10 Artikel 5 van de steunregeling betreft steun ter dekking van buitengewone lasten.

11 Deel III van de steunregeling, betreffende „procedures inzake kennisgeving, onderzoek en goedkeuring", omvat de artikelen 8 en 9. Artikel 8 bepaalt:

„1. De lidstaten die voornemens zijn voor de kolenjaren 1994 tot en met 2002 steun voor de bedrijfsvoering, als bedoeld in artikel 3, lid 2, en/of steun voor buitenbedrijfstelling, als bedoeld in artikel 4, te verlenen, dienen uiterlijk op

31 maart 1994 bij de Commissie een plan voor modernisering, rationalisering en herstructurering van de kolenindustrie overeenkomstig de voorschriften van artikel 3, lid 2, in, en/of een plan voor buitenbedrijfstelling overeenkomstig de voorschriften van artikel 4.

2. De Commissie onderzoekt of het plan of de plannen met de in artikel 2, lid 1, vastgestelde algemene doelstellingen en de in de artikelen 3 en 4 vastgestelde specifieke criteria en doelstellingen in overeenstemming zijn.

3. De Commissie brengt binnen een termijn van drie maanden na kennisgeving van de plannen een advies uit inzake de overeenstemming van deze plannen met de algemene en specifieke doelstellingen, waarbij zij zich overigens van een oordeel over de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen onthoudt (...)".

12 Artikel 9 van de steunregeling bepaalt:

„1. De lidstaten geven uiterlijk op 30 september van ieder jaar (of drie maanden vóór de inwerkingtreding van de financiële steunmaatregelen) kennis van de financiële steunmaatregelen welke zij voornemens zijn ten behoeve van de kolenindustrie in de loop van het volgende jaar te nemen, waarbij zij de aard van deze steunmaatregelen duidelijk omschrijven onder verwijzing naar de bij artikel 2 vastgestelde algemene doelstellingen en criteria en naar de verschillende, in de artikelen 3 tot en met 7 omschreven steunvormen. Zij geven het verband aan met de overeenkomstig artikel 8 aan de Commissie ter kennis gegeven plannen.

2. De lidstaten geven jaarlijks uiterlijk op 30 september kennis van de in de loop van het voorgaande kolenjaar daadwerkelijk uitgekeerde steunbedragen, alsmede van de eventueel uitgevoerde regulariseringen van de aanvankelijk aangemelde bedragen.

3. Bij de kennisgeving van steun als bedoeld in de artikelen 3 en 4, en bij de jaarlijkse specificatie van de daadwerkelijk uitgekeerde steun, verstrekken de lidstaten alle inlichtingen die nodig zijn voor de toetsing aan de bij de desbetreffende artikelen vastgestelde criteria.

4. De lidstaten mogen de door hen voorgestelde steunmaatregelen uitsluitend na goedkeuring van de Commissie ten uitvoer leggen. De Commissie neemt een besluit op grond van de in artikel 2 genoemde algemene doelstellingen en criteria en de bij de artikelen 3 tot en met 7 vastgestelde specifieke criteria. Indien vanaf de datum van ontvangst van de kennisgeving van de voorgenomen maatregelen een termijn van drie maanden is verstreken zonder dat de Commissie een besluit heeft genomen, mogen deze maatregelen vijftien werkdagen na verzending aan de Commissie van een aanzegging van de voorgenomen uitvoering, ten uitvoer worden gelegd. De aanvang van de termijn van drie maanden wordt uitgesteld door een verzoek van de Commissie om aanvullende inlichtingen dat het gevolg is van een ontoereikende kennisgeving; deze termijn begint opnieuw te lopen op het moment dat de Commissie de desbetreffende inlichtingen ontvangt.

5. Betalingen die op de goedkeuring door de Commissie vooruitlopen moeten in geval van een afwijzende beschikking door de begunstigde onderneming volledig worden terugbetaald en worden in ieder geval beschouwd als een langs ongewone weg toegekend voordeel in de vorm van ten onrechte verleende kasmiddelen waarover de begunstigde rente ten belope van de marktrente moet betalen.

6. Bij de beoordeling van de aldus aangemelde maatregelen onderzoekt de Commissie of deze in overeenstemming zijn met de overeenkomstig artikel 8 voorgelegde plannen en met de doelstellingen van artikel 2. Zij kan de lidstaten vragen elke afwijking van de aanvankelijk ingediende plannen met redenen te omkleden en de nodige corrigerende maatregelen voor te stellen.

(...)"

13 Ingevolge artikel 12 ervan verliest de steunregeling haar geldigheid op 23 juli 2002.

Afzonderlijke beschikkingen tot goedkeuring van steunmaatregelen ten behoeve van de Duitse kolenindustrie voor de jaren 1994, 1995 en 1996

14 Bij brief van 28 september 1993 stelde de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie in kennis van steunmaatregelen die zij overeenkomstig artikel 5 van de steunregeling voornemens was voor 1994 te nemen ten behoeve van haar kolenindustrie. Naar aanleiding daarvan gaf de Commissie op 1 juni 1994 beschikking 94/573/EGKS tot goedkeuring van steunmaatregelen van Duitsland in 1994 ten behoeve van de kolenindustrie (PB L 220, blz. 10).

15 Eveneens bij brief van 28 december 1993 meldde de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 3 van de steunregeling voor 1994 andere steunmaatregelen aan. Bovendien legde zij bij brief van 29 april 1994 aan de Commissie een moderniserings-, rationaliserings- en herstructeringsplan voor de Duitse kolenindustrie voor. Bij beschikking 94/1070/EGKS van 13 december 1994 inzake de Duitse steunmaatregelen ten behoeve van de kolenindustrie voor het jaar 1994 (PB L 385, blz. 18), keurde de Commissie de aangemelde financiële maatregelen goed. In die beschikking heeft zij bovendien ook het voorgelegde moderniserings-, rationaliserings- en herstructureringsplan getoetst aan de artikelen 2, 3 en 4 van de steunregeling. De Commissie kwam tot de conclusie, dat dit plan in beginsel verenigbaar is met de in deze artikelen vastgestelde doelstellingen en criteria.

16 Bij brief van 25 januari 1995 heeft de Duitse regering in het kader van de artikelen 3 en 5 van de steunregeling voor 1995 voorgenomen steunmaatregelen aangemeld. De Commissie heeft die maatregelen goedgekeurd bij beschikking 95/464/EGKS van 4 april 1995 inzake de Duitse steunmaatregelen ten behoeve van de kolenindustrie voor het jaar 1995 (PB L 267, blz. 42).

17 Bij brief van 4 april 1995 heeft de Duitse regering opnieuw een bijkomende financiële maatregel voor 1994 aangemeld in het kader van artikel 3 van de steunregeling, welke maatregel door de Commissie is goedgekeurd bij beschikking 95/499/EGKS van 19 juli 1995 tot goedkeuring van een aanvullende steunmaatregel van Duitsland voor 1994 ten behoeve van de kolenindustrie (PB L 287, blz. 53).

18 Bij brief van 5 oktober 1995 ten slotte heeft de Duitse regering in het kader van de artikelen 3 en 5 van de steunregeling de voorgenomen steun voor de Duitse kolenindustrie voor 1995 en 1996 aangemeld. Deze steun werd door de Commissie goedgekeurd bij beschikking 96/560/EGKS van 30 april 1996 inzake Duitse steunmaatregelen ten behoeve van de kolenindustrie voor de jaren 1995 en 1996 (PB L 244, blz. 15).

19 Verzoekster heeft tegen geen enkele van deze beschikkingen beroep ingesteld.

De bestreden beschikking

20 Bij brief van 30 september 1996 gaf de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de steunregeling de Commissie kennis van de financiële steun die zij voornemens was voor 1997 aan de kolenindustrie te verlenen. Deze steun omvatte steun voor de bedrijfsvoering, steun voor buitenbedrijfstelling, en steun ter dekking van buitengewone lasten, in de zin van de artikelen 3, 4 en 5 van de steunregeling. Op verzoek van de Commissie verstrekte de Bondsrepubliek Duitsland in dat verband bijkomende informatie bij brieven van 15 oktober 1996, 5 juni en 22 oktober 1997, en 27 januari en 4 maart 1998.

21 Bij beschikking 98/687/EGKS van de Commissie van 10 juni 1998 betreffende steunmaatregelen van Duitsland ten behoeve van de kolenindustrie in 1997 (PB L 324, blz. 30; hierna: „bestreden beschikking"), is goedkeuring verleend voor een steunbedrag van 10,4 miljard DEM. De Commissie preciseert in deze beschikking, dat zij overeenkomstig artikel 9, lid 6, van de steunregeling meer in het bijzonder heeft onderzocht of de voorgenomen steun in overeenstemming was met het Duitse plan dat bij beschikking 94/1070 is goedgekeurd.

22 Tussen partijen staat vast, dat de in de bestreden beschikking bedoelde steun werd betaald vooraleer hij was goedgekeurd.

Achtergrond van het geschil en procesverloop

23 Verzoekster is een particuliere kolenmijnonderneming in het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die de belangrijkste kolenmijnen van British Coal heeft overgenomen. Wegens de opkomst van alternatieve energiebronnen en de gestegen kolenimport van buiten de Gemeenschap is de vraag naar kolen in het Verenigd Koninkrijk — verzoeksters „traditionele" markt — sedert 1990 aanzienlijk gedaald, zodat zij heeft gepoogd voor haar eigen overschotten een markt te vinden, inzonderheid in Duitsland.

24 Zoals de Commissie heeft gepreciseerd in haar tussentijds verslag [COM(1998) 288 def.] van 8 mei 1998, dat aan de Raad is voorgelegd overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de steunregeling en waarin het ging over de ervaringen met de toepassing van de steunregeling (hierna: „tussentijds verslag"), is de kolenproductie in de Gemeenschap tussen 1992 en 1996 van 184 miljoen ton (1992) gedaald naar 128 miljoen ton (1996). In het Verenigd Koninkrijk daalde de productie van 84 miljoen ton in 1992 naar 50 miljoen ton in 1996, en in Duitsland tijdens dezelfde periode van 72 naar 53 miljoen ton (blz. 5 van het verslag).

25 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 juli 1998 heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld tegen de bestreden beschikking.

26 Bij op dezelfde dag neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster daarnaast ook beroep ingesteld tot nietigverklaring van drie beschikkingen van de Commissie waarbij goedkeuring werd verleend voor steun van het Koninkrijk Spanje aan de kolenindustrie voor respectievelijk 1994 tot en met 1996, 1997 en 1998. Dit beroep is ingeschreven onder nummer T-111/98.

27 Bij afzonderlijke memories, eveneens neergelegd op 20 juli 1998, heeft verzoekster in de twee zaken om voorlopige maatregelen verzocht (T-110/98 R en T-111/98 R).

28 Bij afzonderlijke memories, neergelegd op 18 september 1998, heeft verzoekster in de twee hoofdzaken om bepaalde maatregelen van instructie en van organisatie van de procesgang verzocht. Met name heeft zij verzocht om toepassing van artikel 55 van het Reglement voor de procesvoering, en om behandeling van de zaken bij voorrang, op grond dat zij betrekking hadden op de fundamentele beginselen van de EGKS-staatssteunregeling in de steenkolensector, en dat de uitspraken in deze zaken van belang zouden zijn voor latere steunmaatregelen in die sector.

29 In haar op 15 oktober 1998 ingediende opmerkingen sloot de Commissie zich gedeeltelijk aan bij deze zienswijze inzake de toe te passen procedure, en stelde zij voor dat het Gerecht bepaalde in deze zaken opgeworpen rechtsvragen bij voorrang zou behandelen en bij tussenarresten uitsluitend over deze vragen uitspraak zou doen.

30 Naar aanleiding van deze opmerkingen liet verzoekster bij faxberichten van 20 oktober 1998 weten, dat de door haar gevraagde maatregelen van instructie en van organisatie van de procesgang en de procedures in kort geding overbodig zouden worden indien het Gerecht bereid zou zijn bij tussenarresten uitspraak te doen over de volgende rechtsvragen, die identiek zijn in de zaken T-110/98 en T-111/98:

— kan de Commissie krachtens de steunregeling a posteriori goedkeuring verlenen voor steun die reeds betaald is zonder haar voorafgaande goedkeuring; en

— kan de Commissie ingevolge artikel 3 van de steunregeling steun voor de bedrijfsvoering goedkeuren op de enkele voorwaarde dat deze steun de begunstigde ondernemingen in staat stelt hun productiekosten te verlagen en de degressie van de steunmaatregelen te verzekeren, ook wanneer het voor hen redelijkerwijs niet mogelijk is binnen een afzienbare termijn de economische rentabiliteit te verzekeren.

31 In afwachting dat overeenstemming zou worden bereikt over de te volgen procedure, trok verzoekster bij faxbericht van 22 oktober 1998 haar verzoeken om voorlopige maatregelen in de zaken T-110/98 R en T-111/98 R in.

32 Gehoord het rapport van de rechter-rapporteur, heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) het beginsel van een beperking van het voorwerp van de gedingen en van een versnelling van de procedures, zoals gevraagd door beide partijen, aanvaard. Het Gerecht heeft besloten een informele bijeenkomst met partijen te organiseren, teneinde het verdere verloop van de procedures te bespreken.

33 Tijdens die bijeenkomst op 27 oktober 1998 deelde verzoekster mee, dat zij afstand deed van repliek in zaak T-110/98, en hebben partijen afgesproken dat zij in het kader van de onderhavige procedure het voorwerp van het geding beperkten tot de twee in punt 30 supra uiteengezette rechtsvragen, zoals besproken in het verzoekschrift en in het verweerschrift. Daarop deelde de president partijen mee, dat zij dienovereenkomstig ter terechtzitting meer tijd zouden hebben om hun argumenten uiteen te zetten. Bovendien hebben partijen krachtens artikel 77, sub c, van het Reglement voor de procesvoering gezamenlijk verzocht om schorsing van de behandeling in zaak T-111/98, die grotendeels overeenkomt met de onderhavige zaak.

34 Bij beschikking van 28 oktober 1998 heeft de president van de Eerste kamer — uitgebreid, de datum voor de mondelinge behandeling in zaak T-110/98 vastgesteld op 15 december 1998.

35 Bij beschikking van de president van 28 oktober 1998 is in zaak T-111/98 de behandeling van de zaak geschorst in afwachting van de uitspraak in zaak T-110/98.

36 Bij beschikkingen van 28 oktober en 25 november 1998 heeft de president de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje en RAG Aktiengesellschaft in zaak T-110/98 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

37 Op 16 en 24 november en op 9 december 1998 hebben respectievelijk het Koninkrijk Spanje, de Bondsrepubliek Duitsland en RAG Aktiengesellschaft hun memorie in interventie ingediend.

38 Ter terechtzitting van 15 december 1998 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op mondelinge vragen van het Gerecht.

39 Daarbij heeft de Commissie — die in haar verweerschrift de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid had aangevoerd van het middel ontleend aan schending van artikel 3 van de steunregeling — verklaard dat zij in het kader van de onderhavige procedure die beperkt blijft tot rechtsvragen, niet op grond dat tegen beschikking 94/1070 geen beroep openstaat, het argument zou aanvoeren dat niet kan worden opgekomen tegen de litigieuze steun voor de bedrijfsvoering die een onderdeel was van het Duitse meerjarenplan voor 1994 tot en met 2002, en die dus bij die beschikking definitief was goedgekeurd.

Conclusies van partijen

40 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

41 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

42 Interveniënten concluderen dat het het Gerecht behage:

— de gerezen rechtsvragen te beantwoorden als volgt: ingevolge de steunregeling van 1993 is de Commissie bevoegd om staatssteun goed te keuren, zelfs wanneer die steun is betaald vóór de vaststelling van de goedkeuringsbeschikking; artikel 3 van de steunregeling verlangt niet dat een vaststelling wordt gedaan inzake de rentabiliteit van de betrokken onderneming;

— mitsdien het beroep te verwerpen.

In rechte

43 In de eerste plaats stelt het Gerecht vast, dat verzoekster in de onderhavige zaak niet is opgekomen tegen de regelmatigheid van de steunregeling van 1993 of tegen de juistheid van de historische, economische en juridische beoordeling door de Commissie in haar mededeling van 27 januari 1993 (zie punt 3 supra). Bijgevolg zullen de twee door verzoekster aangevoerde middelen meer in het bijzonder worden onderzocht vanuit het oogpunt van de toepasselijke bepalingen van die steunregeling, tevens gelet op bedoelde mededeling.

Het middel ontleend aan onbevoegdheid van de Commissie om reeds betaalde steun achteraf goed te keuren

Argumenten van partijen

44 Verzoekster stelt dat de steun als bedoeld in de bestreden beschikking door de Bondsrepubliek Duitsland aan de begunstigde ondernemingen werd toegekend voordat daarvoor goedkeuring was verleend, zodat de Commissie ingevolge de steunregeling van 1993 die steun niet achteraf kon goedkeuren.

45 Verzoekster stelt in dit verband, dat ingevolge artikel 1, lid 1, van de steunregeling, steun aan de kolenindustrie slechts als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd, indien deze steun voldoet aan de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9. Deze duidelijke bepaling, aldus verzoekster, houdt in dat voor de goedkeuring van staatssteun verplicht moet zijn voldaan aan onder meer artikel 9 van de steunregeling.

46 Verzoekster stelt, dat artikel 9, lid 1, van de steunregeling uitgaat van het algemeen beginsel dat vooraf goedkeuring moet zijn verleend, en slechts in één afwijking van dit beginsel voorziet: de afwijking als bedoeld in artikel 9, lid 4, die in de onderhavige zaak evenwel niet van toepassing is.

47 Verzoekster stelt, dat de omstandigheid dat de bijzondere procedure van artikel 9, lid 4, in de steunregeling is opgenomen, a contrario betekent, dat de Commissie in andere gevallen niet bevoegd is om reeds betaalde steun goed te keuren. Zou de

Commissie de bevoegdheid hebben om reeds betaalde steun goed te keuren, dan zou de hele procedure van voorafgaande aanmelding zinloos worden, en zou de doeltreffendheid van de in de artikelen 8 en 9 van de steunregeling georganiseerde preventieve controle ernstig worden aangetast.

48 Verzoekster stelt, dat de steunregeling een afwijking vormt van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag — die alle staatssteun verbiedt —, zodat de steunregeling, inzonderheid de passage „slechts indien deze steun aan de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9 voldoet" in artikel 1, lid 1, daarvan, beperkend moet worden uitgelegd.

49 Bovendien is de tekst van artikel 1, lid 1, van de steunregeling, waarin de overeenstemming met artikel 9 als voorwaarde voor goedkeuring wordt gesteld, gewijzigd ten opzichte van de tekst van de vorige steunregeling voor de kolenindustrie, die was neergelegd in beschikking nr. 2064/86/EGKS van de Commissie van 30 juni 1986 tot vaststelling van een communautaire regeling voor de steunmaatregelen van de staten ten behoeve van de kolenindustrie (PB L 177, blz. 1; hierna: „steunregeling van 1986"). Ingevolge artikel 1 van de steunregeling van 1986 diende alleen te zijn voldaan aan de algemene doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 8, zonder dat werd gesproken van de artikelen 9 en 10 betreffende kennisgeving, onderzoek en machtiging.

50 Hieruit volgt, aldus verzoekster, dat de procedureregels van de steunregeling van 1993 aanzienlijk zijn versterkt ten opzichte van die van 1986. De considerans van de steunregeling van 1993 bevestigt deze tendens inzake strengere voorwaarden voor goedkeuring, zoals blijkt uit punt IV, laatste alinea, daarvan, waarin het heet „dat het absoluut noodzakelijk is dat geen enkele volledige of gedeeltelijke betaling plaatsvindt, alvorens de Commissie deze uitdrukkelijk heeft goedgekeurd".

51 Wat artikel 9, lid 5, van de steunregeling betreft, stelt verzoekster, dat die bepaling alleen geldt in het kader van de procedure van artikel 9, lid 4. Bijgevolg — en gelet op de laatste alinea van de considerans van de steunregeling —, kan

lid 5 niet worden geacht de lidstaten de bevoegdheid te verlenen om steun te betalen alvorens hij is goedgekeurd.

52 Verzoekster erkent, dat in het kader van het EG-Verdrag, het Hof heeft geoordeeld dat het ontbreken van aanmelding op zich niet de onregelmatigheid van de steun teweegbrengt, in die zin dat de Commissie desondanks diende na te gaan of de steun in feite verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt (arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307; hierna: „arrest Boussac"). Verzoekster wijst er evenwel op, dat het Hof tot die conclusie kwam na een afweging van de respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten (arrest Boussac, punt 12). Volgens haar moet dus worden onderzocht welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden het EGKS-Verdrag en de steunregeling van 1993 aan de lidstaten en aan de Commissie toekennen. In dat verband stelt verzoekster, dat de staatssteunregeling in het EG-Verdrag op verschillende punten verschilt van die in het EGKS-Verdrag.

53 In de eerste plaats heeft het Hof geoordeeld, dat het algemeen verbod van lid 1 van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) absoluut noch onvoorwaardelijk is, aangezien artikel 92, lid 3, de Commissie een ruime discretionaire bevoegdheid verleent om vrijstelling daarvan te verlenen. Anderzijds geldt ingevolge de fundamentele regel van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag een onvoorwaardelijk en absoluut verbod inzake staatssteun. Anders dan in het EG-Verdrag, is in het EGKS-Verdrag dus het beginsel neergelegd, dat staatssteun ipso facto onwettig is.

54 In de tweede plaats moet, anders dan het geval is met de artikelen 92 EG-Verdrag en 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG), die een grondslag vormen voor de toetsing van staatssteun, de steunregeling van 1993 worden uitgelegd in het licht van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag, dus in beperkende zin, aangezien zij afwijkt van dat artikel. Bovendien is de steunregeling vastgesteld op grond van artikel 95 EGKS-Verdrag, en vormt zij dus een beperkte en secundaire rechtsgrondslag voor vrijstelling van steunmaatregelen. Als rechtsgrondslag voor vrijstelling van de steun is dus een voorafgaande goedkeuring vereist.

55 In de derde plaats heeft het Hof erop gewezen, dat de Raad nog niet op basis van artikel 94 EG-Verdrag (thans artikel 89 EG) een verordening had vastgesteld voor de toepassing van de artikelen 92 en 93 EG-Verdrag (arrest Boussac, punt 14). Welnu, in de onderhavige zaak stelt de steunregeling van 1993 vaste en gedetailleerde vrijstellingsvoorwaarden vast, zoals die welke zouden moeten voorkomen in een verordening voor de toepassing van voormelde artikelen. Op dat punt is de in het kader van het EGKS-Verdrag ingevoerde regeling dus verschillend van die van het EG-Verdrag. Met name de specifieke en omvattende aard van artikel 9 van de steunregeling verzet zich tegen een automatische toepassing van de oplossing van het arrest Boussac. Volgens verzoekster zouden deze voorschriften in de steunregeling in hun geheel overbodig worden indien de Commissie zich in het kader van het EGKS-Verdrag op deze uitspraak kon beroepen.

56 Verzoekster stelt ten slotte, dat volgens het Hof de laatste volzin van artikel 93, lid 3, EG-Verdrag de sluitsteen vormt van de bij dit artikel in het leven geroepen controleregeling, die van wezenlijk belang is ter verzekering van de goede werking van de gemeenschappelijke markt (arrest Boussac, punt 17). Zij is van mening, dat deze redenering a fortiori geldt voor het veel strenger geregelde gebied van het EGKS-Verdrag.

57 Tot staving van haar betoog verwijst verzoekster naar verschillende uitspraken van het Hof en van het Gerecht.

58 In de eerste plaats verwijst zij naar het arrest van het Gerecht van 25 september 1997, UK Steel Association/Commissie (T-150/95, Jurispr. blz. II-1433, punten 95 en 101), waarin een beschikking van de Commissie tot goedkeuring van staatssteun, op basis van beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 362, blz. 57; hierna: „vijfde staalsteuncode"), nietig werd verklaard, op grond dat niet was voldaan aan een van de wezenlijke voorwaarden voor de verenigbaarheid van deze steun met de goede werking van de gemeenschappelijke markt op het vlak van het milieu.

59 In de tweede plaats verwijst verzoekster naar het arrest van het Gerecht van 31 maart 1998, Preussag Stahl/Commissie (T-129/96, Jurispr. blz. II-609), eveneens betreffende de vijfde staalsteuncode, en met name artikel 1, leden 1 en 3, daarvan, bepalende dat alle daarin bedoelde steun „alleen als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt kan worden aangemerkt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5". Daarbij wordt aangetekend, dat deze steunmaatregelen „alleen overeenkomstig de procedure van artikel 6 tot uitvoering mogen worden gebracht", en dat „de [regionale investeringssteun] op grond van artikel 5 uiterlijk op 31 december 1994 moet zijn betaald". Het Gerecht verklaarde, dat de Commissie na de uiterste datum van 31 december 1994 niet langer bevoegd was om de steun goed te keuren, op grond dat uit de algemene strekking van de procedurevoorschriften van de vijfde staalsteuncode volgt, dat de Commissie over een termijn van tenminste zes maanden moet beschikken voor het geven van een beschikking over de bij haar aangemelde voorgenomen steun, en dat die steun slechts ten uitvoer kan worden gelegd nadat hij eerst is goedgekeurd. Volgens verzoekster moet hieraan voor de onderhavige zaak de conclusie worden verbonden, dat de voorafgaande goedkeuring een procedurele voorwaarde is die strikt moet worden nageleefd.

60 In de derde plaats stelt verzoekster, dat de strikte naleving van de procedurele voorschriften ook noodzakelijk is in het kader van de groepsvrijstellingen van lid 3 van artikel 85 EG-Verdrag (thans artikel 81 EG), wat, aldus verzoekster, kan worden vergeleken met de procedurele voorwaarden die aan de orde zijn in de onderhavige zaak. Zo hebben het Hof in zijn arrest van 28 februari 1991, Delimitis (C-234/89, Jurispr. blz. I-935, punten 39 en 46) en advocaat- generaal Van Gerven in zijn conclusie bij dit arrest (Jurispr. blz. I-955) de nadruk gelegd op de noodzaak van een strikte interpretatie van de voorwaarden voor een dergelijke vrijstelling. Verzoekster stelt op dezelfde gronden, dat niet kan worden voorbijgegaan aan de woorden „slechts indien deze steun aan de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9 voldoet" in artikel 1, lid 1, van de steunregeling. In die context verwijst verzoekster eveneens naar het arrest van het Hof van 10 juli 1980, Distillers Company/Commissie (30/78, Jurispr. blz. 2229).

61 Ten slotte verwijst verzoekster naar de beschikking van 3 mei 1996, Duitsland/ Commissie (C-399/95 R, Jurispr. blz. I-2441), eveneens betreffende de vijfde staalsteuncode, waarin de president van het Hof heeft gewezen op de bijzondere

gevoeligheid van de staalsector, het belang van de verplichting voor de lidstaten om hun steunvoornemens bij de Commissie aan te melden, en de verplichting om met het uitkeren van steun te wachten tot de Commissie eerst haar standpunt heeft bepaald (punten 53-55 van de beschikking).

62 De Commissie en de interveniënten aan haar zijde daarentegen stellen, dat de betaling van steun niet belet dat hij achteraf kan worden goedgekeurd op basis van de steunregeling van 1993. De uitdrukkelijke tekst van artikel 9, lid 5, van de steunregeling erkent namelijk de mogelijkheid dat steun kan worden betaald die nog niet is goedgekeurd, en regelt de gevolgen van een dergelijke betaling, waar het heet dat de steun alleen „in geval van een afwijzende beschikking" moet worden terugbetaald.

63 Zij stellen, dat wanneer de steun te vroeg wordt betaald, de Commissie niet alleen de bevoegdheid maar ook de verplichting heeft om de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt te onderzoeken. Deze situatie, die onder het EGKS-Verdrag valt, verschilt namelijk niet van die welke onder het EG-Verdrag valt.

64 Wat de gevolgen van het arrest Boussac betreft, stelt de Commissie dat zij er tot dat arrest van uitging, dat het ontbreken van aanmelding ipso facto tot terugvordering van de steun zonder verder onderzoek diende te leiden. Uit het arrest Boussac blijkt evenwel, dat de voortijdige betaling geen beletsel vormt voor goedkeuring van een steunmaatregel. Had de Commissie er willen voor zorgen dat het standpunt dat zij in de zaak Boussac heeft verdedigd ook de norm zou worden in de steunregeling van 1993, dan had zij een bepaling van die strekking in de steunregeling moeten opnemen, en had zij zich de bevoegdheid moeten toekennen om steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren op de enkele grond dat hij niet is aangemeld. Zij heeft evenwel in artikel 9, lid 5, enkel bepaald, dat te vroeg betaalde steun moet worden terugbetaald, vermeerderd met rente, wanneer de goedkeuring wordt geweigerd.

Beoordeling door het Gerecht

65 Als uitgangspunt moet worden gesteld, dat geen enkele bepaling van de steunregeling zich ertegen verzet dat de Commissie de verenigbaarheid van voorgenomen steun met de gemeenschappelijke markt zou onderzoeken, op de enkele grond dat de lidstaat die de voorgenomen steun heeft aangemeld, het steunbedrag reeds heeft betaald zonder te wachten op voorafgaande goedkeuring.

66 Vervolgens zij erop gewezen, dat volgens artikel 1, lid 1, van de steunregeling, steun „slechts als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd, indien deze steun aan de bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9 voldoet". Deze bepaling stelt als algemeen beginsel, dat voorgenomen financiële maatregelen van lidstaten die voldoen aan de artikelen 2 tot en met 9 van de steunregeling, als „communautaire steun" zijn aan te merken.

67 Uit de tekst van de artikelen 2 tot en met 9 van de steunregeling volgt, dat veel van de daarin opgenomen bepalingen inderdaad de essentiële kenmerken van de betrokken financiële maatregelen betreffen. Zo bepaalt artikel 2, lid 1, dat die maatregelen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen. Zo ook bepalen de artikelen 3 tot en met 7 welke categorieën steun op zichzelf als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

68 De artikelen 2 tot en met 9 bevatten evenwel ook voorschriften van procedurele aard. Zo heeft de verplichting voor lidstaten om jaarlijks kennis te geven van de in de loop van het voorgaande kolenjaar daadwerkelijk uitgekeerde totale steunbedragen (artikel 9, lid 2), geen gevolgen voor de vraag of een afzonderlijk

steunplan de kenmerken vertoont van communautaire steun. Deze vaststelling geldt ook voor de bepalingen die de Commissie verplichten bepaalde specifieke onderzoeken in te stellen of adviezen uit te brengen (artikel 3, lid 2, derde alinea, artikel 8, leden 2 en 3, eerste volzin).

69 Hieruit volgt, dat de verwijzing in artikel 1, lid 1, naar de artikelen 2 tot en met 9 van de steunregeling twee soorten bepalingen betreft, namelijk enerzijds materiële bepalingen, en anderzijds procedurele bepalingen. Bepalingen van het eerste soort betreffen de kenmerken van steunmaatregelen, en leveren dus definitief uitsluitsel over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt, terwijl de gevolgen van het tweede soort bepalingen bij de beoordeling van een steunmaatregel in elk afzonderlijk geval afhangen van de functie van die bepaling in het kader van de steunregeling in haar geheel beschouwd.

70 In dat verband moet worden vastgesteld, dat de bepalingen van artikel 9 van de steunregeling in hun geheel beschouwd, niet bedoeld zijn om de kenmerken van een steunmaatregel te bepalen, doch wel om de procedurele aspecten van de kennisgeving, het onderzoek en de goedkeuring daarvan te regelen.

71 Onbetwistbaar is, dat artikel 1, lid 1, van de steunregeling van 1986 voor de omschrijving van de communautaire steun alleen verwees naar de materiële bepalingen (artikelen 2-8), en in een andere bepaling voorschreef dat deze steunmaatregelen ten uitvoer moesten worden gelegd met inachtneming van de procedurevoorschriften (artikelen 9 en 10). Het enkele feit dat in de steunregeling van 1993 deze twee afzonderlijke verwijzingen vervangen zijn door een algemene verwijzing zonder onderscheid naar materiële bepalingen én procedurebepalingen, kan evenwel niet tot gevolg hebben dat procedurebepalingen worden omgezet in materiële bepalingen. Gelet op wat hierboven is uiteengezet, gaat het hier enkel om een wijziging van de algemene presentatie ten opzichte van de vorige steunregeling.

72 Die zienswijze wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van de steunregeling van 1993. Niets in de mededeling van 27 januari 1993 (zie punt 3

supra), op basis waarvan deze steunregeling door de Raad is vastgesteld, wijst erop dat het de bedoeling van de gemeenschapswetgever zou zijn geweest procedurele voorschriften in materiële voorschriften om te zetten, in welk geval de beoordeling ten gronde van een communautaire steunmaatregel voortaan zou afhangen van de naleving van formele voorschriften inzake dergelijke steun.

73 In die mededeling werd integendeel gepreciseerd, dat de nieuwe steunregeling niet alleen bedoeld was om de continuïteit van het communautaire kolenbeleid te verzekeren, doch ook om de integratie van de kolensector in het EG-Verdrag voor te bereiden (blz. 2). Deze vaststelling wettigt de conclusie, dat het niet in de bedoeling lag het onderscheid tussen materiële voorschriften en procedurevoorschriften, zoals het in de steunregeling van 1986 en in de regeling van de artikelen 92 en 93 EG-Verdrag is gemaakt, op te geven. Het is derhalve logisch, dat dit onderscheid in de tekst zelf van de steunregeling van 1993, afgezien van de algemene verwijzing die hierboven is onderzocht, behouden blijft.

74 Wat de rechtsgevolgen betreft van een schending van het procedurele beginsel van voorafgaande goedkeuring, bepaalt artikel 9, lid 5, van de steunregeling, dat „in geval van een afwijzende beschikking, betalingen die op de goedkeuring door de Commissie vooruitlopen volledig worden terugbetaald". Deze bepaling maakt de terugbetaling van te vroeg betaalde steun uitdrukkelijk afhankelijk van de voorwaarde dat de Commissie de goedkeuring moet hebben geweigerd, wat noodzakelijkerwijs inhoudt, dat de Commissie bevoegd is om goedkeuring te verlenen.

75 Bovendien druist verzoeksters argument dat artikel 9, lid 5, alleen de gevallen betreft die onder artikel 9, lid 4, vallen, in tegen de tekst van lid 5, die uitdrukkelijk van toepassing is op „betalingen". Dit argument gaat eveneens in tegen de interne logica van artikel 9, nu het in lid 5 opgenomen voorschrift binnen het kader van artikel 9 een afzonderlijk en zelfstandig lid is, en met name geen deel uitmaakt van lid 4.

76 Meer algemeen, moet worden vastgesteld dat hoewel het verbod van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag strenger is geformuleerd dan het verbod in artikel 92 EG-Verdrag, de materiële en procedurele voorschriften in de steunregeling van 1993 en het systeem neergelegd in de artikelen 92 en 93 EG-Verdrag niet wezenlijk van elkaar verschillen. Er zijn dus geen gronden om de voorschriften van de steunregeling van 1993 ten opzichte van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag strenger uit te leggen dan die van de leden 2 en 3 van artikel 92 EG-Verdrag ten opzichte van lid 1 daarvan.

77 Het Hof heeft verklaard, dat de schending van de procedurevoorschriften als bedoeld in artikel 93, lid 3, EG-Verdrag niet van dien aard is, dat zij de Commissie ontslaat van de verplichting de verenigbaarheid van steunmaatregelen te onderzoeken aan de hand van de criteria van artikel 92, lid 2, EG-Verdrag, en dat de Commissie niet de ongeldigheid van steunmaatregelen kan vaststellen zonder te onderzoeken of zij al dan niet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt (zie arrest Hof Boussac, punten 21-23, en meer expliciet, arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 20, alsmede 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, punt 13).

78 Die uitlegging, die de Commissie verplicht achteraf tot een beoordeling over te gaan, brengt noodzakelijkerwijs mee dat een bevestigend antwoord moet worden gegeven op de vraag of zij bevoegd is om steun die is betaald zonder te zijn goedgekeurd, achteraf kan goedkeuren. Anders gezegd, de Commissie was in casu niet verplicht op procedureel vlak strenger op te treden dan in de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak is uiteengezet.

79 Gelet op de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak, die binnen het kader valt van het stelsel van steunmaatregelen voor de kolenindustrie, zijn de gevolgtrekkingen die verzoekster wenst te verbinden aan de arresten Delimitis en Distillers Company (reeds aangehaald), betreffende de artikelen 85 EG-Verdrag en 86 EG-Verdrag (thans artikel 82 EG), alsmede groepsvrijstellingen en individuele vrijstellingen, irrelevant.

80 Wat de rechtspraak betreffende de vijfde staalsteuncode betreft, waarop verzoekster zich in de onderhavige context baseert, zij erop gewezen dat de staalsector wordt gekenmerkt door het concurrentievermogen van de ondernemingen die op die markt actief zijn. De kolensector daarentegen is sedert 1965 gekenmerkt door de voortdurende behoefte van de gemeenschapsindustrie aan financiële steun en door het structureel gebrek aan mededingingsvermogen in deze industrietak (mededeling van 27 januari 1993, blz. 2 e.v., inzonderheid blz. 9). De president van het Hof heeft in de beschikking Duitsland/Commissie (reeds aangehaald, punten 54, 57 en 80) namelijk gepreciseerd, dat de staalsector bijzonder gevoelig is voor verstoringen van zijn mededingingsmechanisme, nu de steunregels in deze sector bedoeld zijn om het voortbestaan van rendabele ondernemingen te verzekeren en niet om ondernemingen die onder normale marktvoorwaarden niet zouden kunnen blijven bestaan, in leven te houden. Aangezien de staatssteunregels in de staalsector strenger zijn dan in de kolensector, kan deze rechtspraak niet op het onderhavige geval worden getransponeerd.

81 Wat het arrest UK Steel Association (reeds aangehaald) betreft, kan worden volstaan met erop te wijzen dat het Gerecht van eerste aanleg de in die zaak bestreden beschikking nietig heeft verklaard op grond dat de Commissie een van de materiële voorschriften van de vijfde staalsteuncode had geschonden en goedkeuring had verleend voor steunmaatregelen die in werkelijkheid niet konden worden geacht verenigbaar te zijn met de goede werking van de gemeenschappelijke markt. In de onderhavige zaak daarentegen is de toepassing van de procedurevoorschriften van de steunregeling van 1993 aan de orde.

82 In het arrest Preussag Stahl ten slotte leidde het Gerecht van eerste aanleg uit het feit dat de betrokken steun slechts gedurende een beperkte periode als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kon worden beschouwd af, dat de Commissie die steun moest goedkeuren binnen die periode (punten 38-43). De steun die thans aan de orde is, kan evenwel tot 2002 als met de gemeenschappelijke markt verenigbare communautaire steun worden beschouwd. Bijgevolg hebben de punten die in voormelde zaak Preussag Stahl aan de orde waren, geen enkele weerslag voor de bestreden beschikking waarbij in 1998 goedkeuring is verleend voor de steun.

83 Om de hierboven uiteengezette redenen, moet het in punt 30, eerste streepje, supra, uiteengezette middel ontleend aan de gestelde onbevoegdheid van de Commissie om reeds betaalde steun achteraf goed te keuren, worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van artikel 3 van de steunregeling van 1993

Argumenten van partijen

84 Verzoekster stelt vooraf, dat de in Duitsland betaalde staatssteun waarvoor de Commissie goedkeuring heeft verleend, voor haar een beletsel vormt om toegang te krijgen tot de Duitse markt, en de wereldmarktprijzen kunstmatig beïnvloedt, waardoor afbreuk wordt gedaan aan haar concurrentievermogen, zowel op de Britse als op de wereldmarkt. Zij stelt dat zij zonder staatssteun een herstructurering heeft doorgevoerd, een zeer gunstige mededingingspositie heeft opgebouwd en prijzen hanteert die het wereldmarktniveau benaderen. Zij wordt evenwel geconfronteerd met de mededinging van Duitse ondernemingen, die wél staatssteun ontvangen en dus tegen lagere prijzen kunnen verkopen.

85 Verzoekster stelt, dat de Commissie, door in het kader van artikel 3 van de steunregeling steun voor de bedrijfsvoering goed te keuren zonder de economische rentabiliteit van elk van de begunstigde ondernemingen te onderzoeken, het EGKS-Verdrag heeft geschonden en een kennelijke dwaling heeft begaan. Uit artikel 3, lid 2, artikel 4, en de considerans van de beschikking volgt, dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen steun voor de bedrijfsvoering (artikel 3) en steun die bedoeld is om de buitenbedrijfstelling van een onderneming mogelijk te maken (artikel 4). Overeenkomstig artikel 2, lid 1, eerste streepje, van de steunregeling komen alleen ondernemingen die binnen afzienbare tijd rendabel kunnen worden, voor steun voor de bedrijfsvoering in aanmerking.

86 Verzoekster leidt hieruit af, dat artikel 3 van de steunregeling zich verzet tegen de toekenning van steun voor de bedrijfsvoering aan ondernemingen op de enkele

grond dat zij een verlaging van hun productiekosten overwegen. Zonder uitzicht op rentabiliteit, is alleen de in artikel 4 van de steunregeling bedoelde steun mogelijk, mits een sluitingsplan wordt overgelegd dat voorziet in een sluiting in uiterlijk 2002.

87 Volgens verzoekster wordt dit principieel onderscheid tussen artikel 3 en artikel 4 van de steunregeling bevestigd door de considerans ervan: volgens de tiende alinea van punt III van de considerans, komen alleen ondernemingen die in het licht van de steenkoolprijzen op de internationale markt niet kunnen hopen op een verbetering van hun economische levensvatbaarheid, in aanmerking voor steunregelingen om de sociale en regionale gevolgen van sluitingen te verzachten. Volgens de elfde alinea van punt III van de considerans, moet niet alleen worden gezorgd voor een gezondere mededinging, maar op termijn ook voor een verbetering op communautair niveau van de concurrentiepositie van deze sector ten opzichte van de wereldmarkt.

88 Verzoekster voegt daaraan toe, dat haar zienswijze steun vindt in de „communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden" (PB 1994, C 368, blz. 12; hierna: „kaderregeling"). Zij verwijst met name naar punt 3.2.2, sub i, naar luid waarvan de conditio sine qua non van elk herstructureringsplan is dat het de levensvatbaarheid en gezondheid op lange termijn van de onderneming dient te herstellen binnen een redelijk tijdsbestek en op grond van realistische veronderstellingen inzake de omstandigheden waaronder de onderneming in de toekomst zal functioneren. Verzoekster verwijst in dat verband naar het arrest UK Steel Association/ Commissie (reeds aangehaald).

89 Onder verwijzing naar de kaderregeling stelt verzoekster, dat het begrip levensvatbaarheid niet alleen betrekking heeft op het mededingingsvermogen van de betrokken onderneming op het ogenblik waarop de steun werd toegekend, doch ook op het vermogen van de onderneming om binnen een redelijke termijn en op basis van realistische vooruitzichten inzake haar toekomstperspectieven, een situatie tot stand te brengen waarin zij met eigen middelen en zonder verdere steun kan concurreren op de wereldmarkt. Bovendien verwijst zij naar de

mededeling van 27 januari 1993 (zie punt 3, supra). Volgens die mededeling moet het beheer van elke kolenmijnonderneming in de eerste plaats gericht zijn op het economisch rendement ervan, en moet steun voor de bedrijfsvoering ertoe bijdragen dat binnen twee tijdvakken van vier jaar elke steun overbodig wordt (blz. 20); met het begrip steun voor de bedrijfsvoering wordt dus bedoeld elke steun voor de lopende productie van ondernemingen die zich inspannen om op lange termijn levensvatbaar te worden.

90 Voorts verwijst verzoekster naar het tussentijds verslag (zie punt 24, supra), waarin de Commissie verklaart, dat voor steun voor de bedrijfsvoering de voorwaarde is gesteld dat hij, in het licht van de kolenprijzen op de internationale markten, moet bijdragen tot de verwezenlijking van verdere vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit, zodat de steun geleidelijk kan worden verminderd. Zulks impliceert, dat de steun ontvangende ondernemingen „op termijn enigszins de concurrentie met ingevoerde kolen moeten aankunnen" (blz. 4 van het verslag).

91 Volgens verzoekster zou de door de Commissie verdedigde zienswijze tot absurde resultaten leiden, aangezien de meest rendabele steenkolenondernemingen van de Gemeenschap zouden moeten sluiten, en die welke geen enkele kans hebben om een gunstige mededingingspositie te verwezenlijken, hun activiteiten zouden moeten voortzetten. Een onderneming A, die reeds is geherstructureerd en die haar productie heeft gerationaliseerd, doch die haar productiekosten niet verder kan verlagen, zou op die grond namelijk geen enkele steun voor de bedrijfsvoering kunnen ontvangen, terwijl onderneming B, met veel hogere productiekosten, wél voor dergelijke steun en voor de goedkeuring daarvan in aanmerking zou komen mits zij aantoont dat zij erin is geslaagd die kosten te verlagen, ook al zijn zij nog steeds aanzienlijk hoger dan die van onderneming A, en al heeft onderneming B op lange termijn geen uitzicht op rentabiliteit.

92 Verzoekster verzet zich tegen de door de Commissie verdedigde ruime uitlegging van artikel 3 van de steunregeling. Uit het algemeen verbod van staatssteun in artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag, en uit de aard van de steunregeling, die een afwijking is op basis van artikel 95 EGKS-Verdrag, volgt dat steun slechts kan worden goedgekeurd wanneer hij strikt voldoet aan de in de steunregeling gestelde voorwaarden.

93 Bijgevolg moet elke afwijking van de algemene regel van artikel 4 EGKS-Verdrag, dat staatssteun verbiedt, noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap zoals neergelegd in de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag, zoals onder meer de verzekering van de meest rationele verdeling van de productie op een zo hoog mogelijk productiviteitsniveau (artikel 2), een zo laag mogelijke prijsstelling (artikel 3, sub c), en de handhaving van omstandigheden welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun productiemogelijkheden (artikel 3, sub d).

94 Ten slotte moet een beschikking die is genomen krachtens artikel 95 EGKS-Verdrag, zoals de steunregeling van 1993, ook rekening houden met artikel 5 van het Verdrag, bepalende dat de Gemeenschap de handhaving van normale concurrentieverhoudingen verzekert en slechts dan overgaat tot een rechtstreekse beïnvloeding van de productie en de markt, wanneer de omstandigheden zulks vereisen.

95 In antwoord op verzoeksters preliminaire opmerkingen stelt de Commissie, op dat punt onweersproken, dat ook verzoekster om staatssteun had kunnen vragen, maar dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, hoewel het zijn instemming heeft betuigd met de vaststelling van de steunregeling van 1993, de politieke beslissing heeft genomen geen steun meer te betalen voor de Britse steenkolenindustrie. Volgens de Commissie is het dus het beleid van verzoeksters eigen regering dat haar economische belangen aantast. Verzoekster poogt via een beroep op de rechter de gevolgen van dat beleid uit te breiden tot de ondernemingen van de andere lidstaten.

96 Wat de grond van de zaak betreft, stellen de Commissie en de interveniënten aan haar zijde, dat het door verzoekster gesuggereerde criterium om vast te stellen of steun voor de bedrijfsvoering krachtens artikel 3 van de steunregeling kan worden goedgekeurd, namelijk „realistische vooruitzichten op rentabiliteit op lange termijn", in strijd is met de uitdrukkelijke tekst van de artikelen 2 en 3 van de steunregeling en onverenigbaar met het doel van de steunregeling zoals uiteengezet in de considerans ervan. De steunregeling erkent dat de doelstelling van rentabiliteit voor kolenmijnondernemingen moeilijk te verwezenlijken is, aangezien zij om structurele redenen niet in staat zijn om te concurreren, en

verlangt uitsluitend dat die mijnen hun productiekosten verlagen zodat ook de steun voor de bedrijfsvoering kan dalen. Het is ondenkbaar dat de Raad zou hebben ingestemd met een voorwaarde die volgens verzoeksters interpretatie zou hebben betekend dat in geen enkele lidstaat steun op basis van artikel 3 van de steunregeling kon worden toegekend.

Beoordeling door het Gerecht

97 Er zij in de eerste plaats op gewezen, dat nergens in de steunregeling uitdrukkelijk is bepaald, dat steun voor de bedrijfsvoering strikt moet worden gereserveerd voor ondernemingen met redelijke kansen op economische rentabiliteit op lange termijn, in die zin dat zij in staat moeten zijn met eigen middelen het hoofd te bieden aan de mededinging op de wereldmarkt. Bijgevolg moet via een uitlegging van de relevante bepalingen van de steunregeling de strekking worden bepaald van het begrip rentabiliteit dat inherent is aan de regeling inzake steun voor de bedrijfsvoering, dat wil zeggen, volgens de algemeen aanvaarde betekenis daarvan, steun waardoor een onderneming geheel of gedeeltelijk wordt bevrijd van de kosten die zij in het kader van haar gewone bedrijfsvoering of van haar normale werkzaamheden normaliter zelf zou moeten dragen (zie bijvoorbeeld arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 48).

98 Artikel 3, lid 1, van de steunregeling geeft, onder verwijzing naar het doel ervan, de volgende definitie van steun voor de bedrijfsvoering: „steun ter dekking van het verschil tussen de productiekosten en de verkoopprijs zoals die uit de vrije wil van de contracterende partijen volgens de op de wereldmarkt geldende voorwaarden tot stand is gekomen".

99 Ingevolge de artikelen 3, lid 2, 8 en 9, lid 6, van de steunregeling, in hun onderlinge samenhang beschouwd, is bovendien voor de goedkeuring van steun voor de bedrijfsvoering vereist, dat vooraf een plan voor de modernisering,

rationalisering en herstructurering wordt voorgelegd, dat ingevolge artikel 3, lid 2, eerste alinea, gericht is „op de verbetering van de economische rentabiliteit van de ondernemingen door verlaging van de productiekosten". In de tweede alinea van lid 2 is daaraan toegevoegd, dat het plan passende maatregelen moet behelzen met het oog op „een trendmatige verlaging van de productiekosten, uitgedrukt in prijzen van 1992, gedurende de periode 1994 tot en met 2002".

100 Deze bepalingen verlangen niet dat de steun ontvangende onderneming de rentabiliteit verwezenlijkt tegen het einde van een vooraf vastgestelde periode. Zij verlangen alleen een „verbetering" van de economische rentabiliteit. Artikel 2, lid 1, van de steunregeling, waarvan het eerste streepje betrekking heeft op de steun voor de bedrijfsvoering in de zin van artikel 3, verlangt bovendien niet meer dan de verwezenlijking van „verdere vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit", zonder aan die voorwaarde precieze termijnen te verbinden.

101 De reden voor deze enigszins vrijblijvende formulering, is de economische realiteit waarop het systeem van staatssteun voor de communautaire kolenindustrie is gebaseerd, namelijk de structurele onmogelijkheid voor deze sector om het hoofd te bieden aan de mededinging, omdat de meeste van de betrokken ondernemingen niet opgewassen zijn tegen de mededinging van importen uit derde landen.

102 Zoals namelijk blijkt uit de mededeling van 27 januari 1993 (blz. 2 e.v.), ontvangt de communautaire kolensector sedert 1965 permanente financiële bijstand in de vorm van staatssteun. De voortdurende financiële behoeften van de communautaire kolensector maakten aldus de vaststelling van de steunregeling van 1993 noodzakelijk. Volgens de grafiek in bijlage bij de mededeling van 27 januari 1993 (blz. 9), waren de gemiddelde nationale productiekosten tussen 1975 en 1991 aanzienlijk hoger dan de gemiddelde prijs van ingevoerde kolen, waaraan de Commissie de conclusie verbond, dat het gebrekkige mededingingsvermogen kennelijk een probleem blijft voor de gehele kolensector in de

Gemeenschap. In diezelfde mededeling verklaarde de Commissie verder, dat de kolenindustrie in de Gemeenschap afhankelijk blijft van staatssteun (blz. 17). Bovendien wees de Commissie er in het tussentijds verslag op, dat er voor het grootste deel van de communautaire kolenindustrie op middellange en lange termijn nog steeds geen vooruitzichten inzake economische rentabiliteit waren (blz. 26 van het verslag).

103 Hieruit volgt, dat de verbetering van de economische rentabiliteit van een bepaalde onderneming uit de aard der zaak niet meer inhoudt dan een verlaging van haar onrentabiliteit en haar onvermogen om het hoofd te bieden aan de mededinging. Overigens heeft de Commissie in haar mededeling van 27 januari 1993 (blz. 23), erop gewezen, dat het zeer moeilijk is op basis van een betrouwbare schatting van de evolutie op lange termijn van de wereldmarkt een streefdoel inzake concurrentievermogen vast te stellen.

104 Hoewel verzoekster verwijst naar de verklaring van de Commissie, dat de doelstelling van een geleidelijke verlaging van de steun voor de bedrijfsvoering moet worden bereikt over een periode van twee maal vier jaar (blz. 20 van voormelde mededeling), kan dit tijdschema niet worden gezien buiten de context van de gemeenschapsregeling inzake oriëntatiekosten die de Commissie voornemens was in te voeren teneinde de afbouw van de steun voor de bedrijfsvoering te versnellen. Deze regeling die op het vlak van de goedkeuring van de steun strenger was dan die van artikel 3 van de steunregeling, werd door de Raad niet goedgekeurd. Dit brengt mee, dat de twee perioden van vier jaar waarover verzoekster het heeft, irrelevant zijn in het kader van het systeem van artikel 3 van de steunregeling.

105 Vervolgens moet worden onderzocht in welke middelen de steunregeling voorziet ter verwezenlijking van de doelstelling van een verbetering van de economische rentabiliteit.

106 Volgens artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de steunregeling moet deze verbetering worden verwezenlijkt door een „verlaging van de productiekosten". Waar de wetgever uitdrukkelijk bepaalde, dat deze verlaging moet bijdragen tot een verbetering van de „rentabiliteit" en niet alleen van de economische „situatie" van de betrokken ondernemingen, ging hij uit van de idee, dat een onbetekenende of zelfs louter symbolische verlaging van de productiekosten ontoereikend is om de goedkeuring van steun voor de bedrijfsvoering van deze ondernemingen te kunnen rechtvaardigen. Redelijkerwijs mag geen verbetering van het concurrentievermogen van de communautaire kolensector (punt III, elfde alinea, van de considerans van de steunregeling) worden verwacht, indien de verlaging van de productiekosten in economische en financiële termen weinig voorstelt.

107 Deze conclusie wordt niet tegengesproken door artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de steunregeling, waarin het heet, dat een „streven" naar een trendmatige verlaging tegen het jaar 2002 als toereikend wordt beschouwd. Hoewel deze formulering niet de mogelijkheid uitsluit, dat een onderneming, zeker aan het begin van de periode 1994 tot en met 2002, er tijdens een bepaald jaar wegens dwingende redenen niet in slaagt haar productiekosten te verlagen, zonder daarom het recht op steun voor de bedrijfsvoering te verliezen, houdt een verbetering van de rentabiliteit in, dat een dergelijke onderneming tijdens de daaropvolgende jaren een grotere inspanning doet om haar productiekosten te beperken.

108 Anders dan de Commissie voorstaat, is een beperking van de productiekosten ontoereikend om de goedkeuring van steun voor de bedrijfsvoering te rechtvaardigen. Artikel 2, lid 1, van de steunregeling poneert voorts het beginsel, dat alleen steun die bijdraagt tot de verwezenlijking van ten minste één van de aldaar gepreciseerde doelstellingen, kan worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Bovendien verlangt artikel 9, leden 4 en 6, van de steunregeling, dat de Commissie onderzoekt of de voorgenomen steun in overeenstemming is met bedoelde doelstellingen.

109 Uit de tekst van artikel 2, lid 1, van de steunregeling volgt, dat de drie opgesomde doelstellingen overeenkomen met specifieke steuncategorieën. De verwezenlijking, in het licht van de kolenprijzen op de internationale markten, van verdere

vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit, teneinde de degressie van de steunmaatregelen te verwezenlijken (eerste streepje), heeft betrekking op steun voor de bedrijfsvoering in de zin van artikel 3 van de steunregeling. Gelet op dit verband tussen de doelstellingen en de steuncategorieën, moet het argument van de Commissie dat het volstaat bij de toekenning van steun voor de bedrijfsvoering één van de drie voormelde doelstellingen na te streven, met name die betreffende de problemen voortvloeiend uit een inkrimping van de productie, worden afgewezen.

110 Wat de vaststelling van de strekking van de doelstelling als omschreven in artikel 2, lid 1, eerste streepje, van de steunregeling betreft, blijft de hierboven gemaakte juridische, economische en historische analyse inzake de uitlegging van artikel 3 van de steunregeling, geldig. Daaruit volgt, dat de verwezenlijking „van verdere vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit, in het licht van de kolenprijzen op de internationale markt" nagenoeg synoniem is met „verbetering van de economische rentabiliteit", zoals hierboven uitgelegd, voor zover de naar aanleiding van een verlaging van de productiekosten verkregen financiële voordelen tot een „degressie van de steunmaatregelen" leiden.

111 Wanneer dus blijkt, dat een aanzienlijke beperking van de productiekosten bijdraagt tot de verwezenlijking van een daling van de steun voor de bedrijfsvoering, kan de Commissie op goede gronden tot de conclusie komen, dat de betrokken ondernemingen in staat zijn een verbetering van hun economische rentabiliteit te verwezenlijken.

112 Hieruit volgt, dat de ondernemingen waarvan de productiekosten zodanig zijn, dat hun reële vooruitgang in de richting van economische rentabiliteit in de hierboven bedoelde zin niet mag worden verwacht, alleen in aanmerking mogen komen voor steun voor buitenbedrijfstelling krachtens artikel 4.

113 Aan deze conclusies wordt niet afgedaan door de passages van de mededeling van 27 januari 1993 en van het tussentijds verslag waarop verzoekster zich beroept. In deze documenten benadrukt de Commissie namelijk, dat het begrip economische rentabiliteit in overeenstemming dient te zijn met de doelstellingen en criteria van de beschikking, waarbij zij preciseert dat de daling van het steunbedrag ten gevolge van een verlaging van de productiekosten de noodzakelijke voorwaarde is voor de verbetering van het internationale concurrentievermogen van de communautaire steenkolenindustrie (blz. 20 en 22 van de mededeling van 27 januari 1993), en dat de ondernemingen „die de doelstelling van verlaging van de kosten kunnen bereiken (...) op termijn dus enige concurrentiekracht kunnen verwerven" (blz. 4 van het tussentijds verslag).

114 Gelet op de hierboven gemaakte analyse van de relevante bepalingen door het Gerecht, kan ook de kaderregeling waarop verzoekster zich beroept, geen andere oplossing rechtvaardigen, zeker nu deze kaderregeling in punt 2.2 haar toepassingsgebied in dier voege beperkt, dat zij voor de steenkolenindustrie alleen geldt voor zover zij strookt met de bijzondere voorschriften inzake die sector.

115 Ten slotte zijn deze conclusies inzake de tekst, de achtergrond en het doel van de artikelen 2, 3 en 4 van de steunregeling niet in tegenspraak met de beperkende uitlegging van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag die verzoekster verdedigt. Zoals hierboven is uiteengezet (punt 111), is de goedkeuring van steun voor de bedrijfsvoering namelijk onderworpen aan de voorwaarde, dat de steun ontvangende ondernemingen een aanzienlijke verlaging van hun productiekosten hebben verwezenlijkt die de voorwaarden creëert voor een verlaging van deze steunmaatregelen.

116 Hieruit volgt, dat het in punt 30, tweede streepje, supra, geformuleerde middel ontleend aan schending van artikel 3 van de steunregeling, moet worden verworpen.

Kosten

117 De kosten dienen te worden aangehouden.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

overeenkomstig het verzoek van partijen uitspraak doende over twee van de door verzoekster aangevoerde middelen, zoals geformuleerd in punt 30 supra,

1) Verklaart het middel ontleend aan het gestelde verbod om zonder voorafgaande goedkeuring uitgekeerde steun a posteriori goed te keuren, ongegrond.

2) Verklaart het middel ontleend aan schending van artikel 3 van beschikking nr. 3632/93/EGKS van de Commissie van 28 december 1993 tot vaststelling van een communautaire regeling voor de steunmaatregelen van de lidstaten ten behoeve van de kolenindustrie, ongegrond.

3) Verwerpt het beroep voor zover het gebaseerd is op deze twee middelen.

4) Nodigt partijen uit hun standpunt kenbaar te maken over het verdere verloop van de procedure, binnen een termijn die door de president van het Gerecht zal worden vastgesteld.

5) Houdt de beslissing over de kosten aan.

Vesterdorf Bellamy Pirrung

Meij Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 september 1999.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf