ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

25 oktober 2001 *

In zaak C-276/99,

Bondsrepubliek Duitsland, aanvankelijk vertegenwoordigd door W-D. Plessing en C-D. Quassowski als gemachtigden, vervolgens door W-D. Plessing, bijgestaan door R. Bierwagen, Rechtsanwalt,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en J. M. Flett als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 1999/597/EGKS van de Commissie van 21 april 1999 overeenkomstig de procedure van artikel 88 van het EGKS-Verdrag betreffende staatssteun die door Duitsland is verleend aan Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (PB L 230, blz. 4),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, A. La Pergola, L. Sevón, M. Wathelet en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 10 mei 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juni 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 juli 1999, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 88, tweede alinea, KS verzocht om nietigverklaring van beschikking 1999/597/EGKS van de Commissie van 21 april 1999 overeenkomstig de procedure van artikel 88 van het EGKS-Verdrag betreffende staatssteun die door Duitsland is verleend aan Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (PB L 230, blz. 4; hierna: „bestreden beschikking").

Het toepasselijke recht

2 Artikel 88 EGKS-Verdrag bepaalt:

„Indien de Commissie van oordeel is, dat een staat een voor hem uit dit Verdrag voortvloeiende verplichting niet heeft nagekomen, stelt zij, nadat zij deze staat de gelegenheid heeft gegeven zijn opmerkingen te maken, bij een met redenen omklede beschikking dit verzuim vast. Zij stelt de desbetreffende staat een termijn om aan zijn verplichting te voldoen.

Deze staat kan, binnen een termijn van twee maanden, te rekenen van de kennisgeving van de beschikking, in de volle omvang beroep aantekenen bij het Hof.

Indien de staat niet heeft voorzien in het nakomen van zijn verplichtingen binnen de door de Commissie gestelde termijn, of in geval van beroep, indien dit is verworpen, kan de Commissie met instemming van de Raad, door deze bepaald met een meerderheid van twee derde:

a) de betaling van gelden opschorten, die zij ten bate van de desbetreffende staat krachtens dit Verdrag verschuldigd is;

b) maatregelen nemen, die afwijken van de bepalingen van artikel 4, of andere deelnemende staten toestaan dergelijke maatregelen te nemen, teneinde de gevolgen van het vastgestelde verzuim te compenseren.

Een beroep in volle omvang tegen de beschikkingen, welke zijn gegeven ter toepassing van de alinea's onder a en b staat open gedurende twee maanden, gerekend vanaf de kennisgeving.

Indien bovenbedoelde maatregelen geen resultaat opleveren, stelt de Commissie de Raad hiervan in kennis."

De feiten

3 In het kader van de sanering van de vennootschap Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH, gevestigd te Sulzbach-Rosenberg (Duitsland), die in 1986 in staat van insolventie werd verklaard, werd de vrijstaat Beieren aandeelhouder in de rechtsopvolger van voormelde vennootschap, de vennootschap Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (hierna: „NMH"), en kende zij aan deze laatste onder meer in de jaren 1994 en 1995 aandeelhoudersleningen toe ter hoogte van 49,895 miljoen DEM en 24,1125 miljoen DEM. Bij beschikkingen 96/178/EGKS van 18 oktober 1995 en 96/484/EGKS van 13 maart 1996 inzake staatssteun van de vrijstaat Beieren aan de EGKS-staalonderneming Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH te Sulzbach-Rosenberg (respectievelijk PB 1996, L 53, blz. 41, en PB L 198, blz. 40) merkte de Commissie deze aandeelhoudersleningen aan als steun die niet verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en gelastte zij de Bondsrepubliek Duitsland, om restitutie te vragen. De Bondsrepubliek Duitsland en de betrokken vennootschap stelden tegen deze beschikkingen beroep in bij respectievelijk het Hof en het Gerecht. Het Hof schorste de behandeling van de zaak tot de uitspraak van het arrest van het Gerecht.

4 Aangezien beroep geen schorsende werking heeft, verzocht de Bondsrepubliek Duitsland het Hof om schorsing van de tenuitvoerlegging van beschikking 96/178, inzake de lening ten bedrage van 49,895 miljoen DEM, omdat de terugvordering van dit bedrag de onmiddellijke liquidatie van NMH tot gevolg zou hebben. Bij beschikking van de president van het Hof van 3 mei 1996 (Duitsland/Commissie, C-399/95 R, Jurispr. blz. I-2441) werd dit verzoek afgewezen.

5 Bij brieven van 12 juni en 20 augustus 1996 gelastte de vrijstaat Beieren NMH, de haar geleende bedragen terug te betalen. Omdat NMH aan dit bevel geen gevolg gaf, verzocht de vrijstaat Beieren in februari 1997 het Amtsgericht Regensburg (Duitsland), een dwangbevel tot betaling van een deelbedrag van 14,8 miljoen DEM uit te vaardigen. Na verzet door de debiteur werd de zaak voor het Landgericht Amberg (Duitsland) voortgezet. Dit besloot bij beschikking van 5 maart 1998, de behandeling van de zaak te schorsen overeenkomstig artikel 148 van het Duitse burgerlijk wetboek, dat schorsing van de behandeling voorschrijft wanneer de uitkomst van een geding afhangt van het al dan niet bestaan van een rechtsbetrekking die het voorwerp is van een voor een andere rechter nog aanhangig ander geding. Het Landgericht Amberg oordeelde dat zulks het geval was, gelet op de voor het Gerecht aanhangige procedure. De vrijstaat Beieren wendde tegen deze beschikking tot schorsing van de behandeling geen rechtsmiddel aan.

6 De Bondsrepubliek Duitsland stelde de Commissie op 14 juli 1998 in kennis van de door het Landgericht Amberg uitgesproken schorsing van de behandeling en deed haar op 23 november 1998 een kopie van de beschikking van 5 maart 1998 toekomen. Op dezelfde dag deelde zij de Commissie ook mee, dat NMH op 6 november 1998 om inleiding van een akkoordprocedure had verzocht.

7 De Commissie leidde naar haar zeggen op 16 december 1998 tegen de Bondsrepubliek Duitsland de niet-nakomingsprocedure van artikel 88 KS in op grond

dat laatstgenoemde artikel 86 EGKS had geschonden door geen uitvoering te geven aan de beschikkingen waarbij restitutie van de aan NMH uitgekeerde bedragen werd gelast. Afgezien van een persbericht van dezelfde datum, is geen geschreven document overgelegd ten bewijze dat door de Commissie een procedure wegens niet-nakoming was ingeleid.

8 Op 31 december 1998 werd ten aanzien van NMH een faillissementsprocedure ingeleid. Op 18 januari 1999 liet de vrijstaat Beieren in het kader van die procedure alle vorderingen uit hoofde van de aan NMH toegekende leningen op de lijst van schuldvorderingen opnemen.

9 Bij arrest van 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie (T-129/95, T-2/96 en T-97/96, Jurispr. blz. II-17), verwierp het Gerecht van eerste aanleg de beroepen die onder meer waren ingesteld tegen de in punt 3 van het onderhavige arrest aangehaalde beschikkingen, die de Bondsrepubliek Duitsland in het bijzonder gelastten de aan NMH bij wijze van aandeelhoudersleningen uitgekeerde bedragen van deze terug te vorderen. Bij beschikking van het Hof van 25 januari 2001, Lech-Stahlwerke/Commission (C-111/99 P, Jurispr. blz. I-727), werd de door Lech-Stahlwerke GmbH tegen dit arrest ingestelde hogere voorziening verworpen. Wat de in punt 3 van het onderhavige arrest vermelde, bij het Hof ingestelde beroepen betreft, deed de Bondsrepubliek Duitsland bij brieven van 8 juni 1999 en 27 februari 2001 afstand van instantie.

10 Bij brief van 1 februari 1999 deelde de Commissie de Duitse regering overeenkomstig artikel 88, eerste alinea, KS, haar argumenten met betrekking tot de gestelde verdragsschending mee met het verzoek, binnen een maand haar opmerkingen kenbaar te maken. De Duitse regering antwoordde bij brief van 3 maart 1999, waarin zij de grieven van de Commissie verwierp.

11 Op 21 april 1999 stelde de Commissie de bestreden beschikking vast, waarvan het dispositief als volgt luidt:

„Artikel 1

Duitsland heeft niet aan zijn verplichtingen op grond van de beschikkingen 96/178 EGKS en 96/484/EGKS voldaan en heeft artikel 86 van het EGKS-Verdrag geschonden doordat het heeft verzuimd het aan Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH toegekende bedrag van 74 miljoen DEM inclusief rente als met het EGKS-Verdrag onverenigbare steun via de bevoegde rechtbank volledig terug te vorderen of om de vermindering van de vordering in een notariële overeenkomst vast te leggen, waardoor zou worden verzekerd dat de beschikkingen na een rechterlijke uitspraak over de gedeeltelijke vordering onverwijld en volledig ten uitvoer zouden worden gelegd.

Artikel 2

Duitsland heeft niet aan zijn verplichtingen ingevolge de beschikkingen 96/178/EGKS en 96/484/EGKS voldaan en heeft artikel 86 van het Verdrag geschonden doordat het (Beieren) heeft verzuimd een rechtsmiddel in te stellen tegen de uitspraak van het Landgericht van Amberg van 5 maart 1998 om de aldaar aanhangige procedure te schorsen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland."

12 Op 23 juli 1999 heeft de Bondsrepubliek Duitsland beroep tot nietigverklaring tegen de bestreden beschikking ingesteld. De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep.

Middelen en argumenten van partijen

13 De Bondsrepubliek Duitsland voert tot staving van haar beroep drie middelen aan. Het eerste middel is gericht tegen artikel 1 van de bestreden beschikking, dat volgens de Bondsrepubliek Duitsland in strijd is met het gemeenschapsrecht aangezien zij in de omstandigheden van het onderhavige geval niet verplicht was, in rechte volledige restitutie te eisen van het bedrag dat aan NHM was toegekend in de vorm van met het EGKS-Verdrag onverenigbare steun, noch om een notariële schuldbekentenis tot zekerheid van de volledige terugbetaling van het genoemde bedrag te bekomen.

14 Het tweede middel richt zich tegen artikel 2 van de beschikking. De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat, gelet op de bijzonderheden van de zaak, niets haar verplichtte een rechtsmiddel aan te wenden tegen de beschikking van het Landgericht Amberg van 5 maart 1998, waarbij de behandeling van de bij dit gerecht ingeleide zaak werd geschorst.

15 Met haar derde middel stelt de Bondsrepubliek Duitsland dat de bestreden beschikking op een onjuiste toepassing van artikel 88 KS berust, daar hoe dan ook geen sprake was van niet-nakoming op het moment waarop de „met redenen omklede beschikking" in de zin van artikel 88, eerste alinea, werd gegeven. Dit middel dient als eerste te worden onderzocht.

16 Volgens de Duitse regering heeft de niet-nakomingsprocedure niet tot doel, een uitspraak te verkrijgen over abstracte rechtsvragen of een gedraging in het verleden te bestraffen, maar dient zij een eenvormige uitlegging van het Verdrag te verzekeren en een lidstaat te dwingen bestaande schendingen van het Verdrag te beëindigen.

17 In casu echter was van schending van het Verdrag geen sprake toen de Commissie de bestreden beschikking gaf. De Commissie heeft dat zelf toegeven omdat zij geen termijn had gesteld voor de nakoming van de op de Bondsrepubliek Duitsland rustende verplichtingen. Door op 18 januari 1999 alle vorderingen op NMH op de lijst van schuldvorderingen te doen opnemen, heeft genoemde lidstaat alles gedaan wat nodig en nuttig was om het door NMH verschuldigde bedrag terug te krijgen. De Duitse regering is op grond van een analogie met het EG-Verdrag van oordeel, dat niet-nakoming slechts kan worden vastgesteld indien zij bestond op de dag waarop de met redenen omklede beschikking is gegeven, in casu dus op 21 april 1999, of in ieder geval op de dag van ingebrekestelling, in casu op 1 februari 1999. Beide data liggen echter na bovengenoemde datum 18 januari 1999.

18 De Commissie bestrijdt de uitlegging volgens welke artikel 88 KS slechts tot doel heeft de betrokken lidstaat te dwingen, een actuele en voortdurende schending te beëindigen. In het onderhavige geval is de niet-nakoming met zekerheid vastgesteld en de aanmelding van haar schuldvorderingen op NMH verandert niets aan deze constatering.

19 De vaststelling van een termijn is volgens haar geen noodzakelijke voorwaarde voor de vaststelling van niet-nakoming in het kader van een krachtens artikel 88 KS ingeleide procedure. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 88, derde alinea. Deze voorziet namelijk in twee gevallen in sancties, namelijk indien

verplichtingen niet zijn nagekomen binnen de door de Commissie gestelde termijn en, in het geval van beroep, indien dit is verworpen, wat zich ook kan voordoen wanneer voor de nakoming van genoemde verplichtingen geen termijn was gesteld.

20 De Commissie merkt met name op, dat een krachtens artikel 88 KS gegeven met redenen omklede beschikking inzake niet-nakoming niet kan worden vergeleken met een met reden omkleed advies in de zin van artikel 226 EG. Een dergelijk advies is immers een niet-bindende handeling, die vooral van procedureel belang is, terwijl een met redenen omklede beschikking krachtens artikel 88 KS een dwingend karakter heeft en „kracht van gewijsde" kan krijgen, met als gevolg dat het aan de betrokken lidstaat is om tegen een dergelijke beschikking in rechte op te treden.

21 Nu derhalve in het kader van artikel 226 KS schending van het Verdrag door een lidstaat zelfs kan worden vastgesteld wanneer aan het gestelde verzuim in de loop van de procedure voor het Hof een einde is gemaakt, is er geen reden waarom de Commissie, die zich in zoverre in een situatie bevindt welke vergelijkbaar is met die van het Hof, niet ook over die mogelijkheid zou beschikken wanneer in de loop van de bij haar aanhangige procedure de verplichting al is nagekomen of, zoals in casu, nakoming van de verplichting objectief gezien niet meer mogelijk is.

Beoordeling door het Hof

22 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen, dat reeds uit de bewoordingen van artikel 88, eerste alinea, KS, volgt dat de Commissie pas kan vaststellen dat

een lidstaat een krachtens het EGKS-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken, en dat de Commissie laatstgenoemde een termijn moet stellen om zijn verplichting na te komen.

23 In de tweede plaats heeft het Hof reeds vastgesteld, dat de procedure van artikel 88 in middelen tot executie voorziet en aldus de ultima ratio vormt door middel waarvan de in het Verdrag aanvaarde gemeenschapsbelangen tegen het stilzitten of de tegenwerking van de lidstaten kunnen worden beschermd (arrest van 15 juli 1960, Italië/Hoge autoriteit, 20/59, Jurispr. blz. 683, 711).

24 Doel van de procedure is dus, zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie opmerkt, van de weerspannige staat een andere houding te verkrijgen, en niet om in abstracto een niet-nakoming vast te stellen die in het verleden heeft bestaan (zie voor de niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG, arrest van 31 maart 1992, Commissie/Italië, C-362/90, Jurispr. blz. I-2353, punten 9-13).

25 Ofschoon de procedure van artikel 226 EG en die van artikel 88 KS verschillende kenmerken vertonen, hebben zij hetzelfde doel, te weten, in de eerste plaats, de inbreuk op het gemeenschapsrecht te doen eindigen.

26 Wat de procedure van artikel 88 KS betreft volgt deze uitlegging eveneens uit de bewoordingen van de eerste alinea, tweede volzin, en derde alinea, eerste volzin, van deze bepaling, die uitdrukkelijk bepalen dat de betrokken lidstaat zijn verplichting moet nakomen.

27 In casu moet worden vastgesteld, dat op de datum waarop de procedure door de Commissie werd ingeleid de gevolgen van de door deze gestelde niet-nakoming geheel waren uitgeput, zodat tussenkomst van de Bondsrepubliek Duitsland om er een einde aan te maken, geen zin meer had.

28 In de eerste plaats heeft de Commissie geen document gedateerd 16 december 1998 overgelegd ten bewijze dat een procedure was ingeleid, terwijl een persbericht geen formele tot een lidstaat gerichte handeling vormt. Derhalve is bedoelde procedure pas ingeleid door de betekening van de aanmaningsbrief van de Commissie aan de Bondsrepubliek Duitsland, op 1 februari 1999.

29 Nadat op 31 december 1998 de faillissementsprocedure tegen NMH was ingeleid, was het echter niet meer mogelijk aan de door de Commissie gewraakte gedragingen, te weten het verzuim om in het beroep voor de bevoegde nationale rechter de toegekende leningen volledig terug te vorderen (artikel 1 van de bestreden beschikking) en het verzuim beroep in te stellen tegen de beschikking van 5 maart 1998 van het Landgericht Amberg om de behandeling van de daar aanhangige zaak te schorsen (artikel 2 van de bestreden beschikking), een einde te maken. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, zonder op dit punt door de Commissie te zijn weersproken, heeft de inleiding van een faillissementsprocedure naar Duits recht immers tot gevolg dat alle lopende procedures worden geschorst en blijven alle procedurele handelingen die door een partij gedurende deze schorsing worden verricht, ten opzichte van de andere partij zonder rechtsgevolg. De vrijstaat Beieren heeft overigens op 18 januari 1999 het totaal van de schuldvorderingen voortvloeiend uit de aan NMH verstrekte leningen op de lijst van schuldvorderingen doen opnemen.

30 In de tweede plaats heeft de Commissie toegegeven, dat het in de gegeven omstandigheden niet meer nodig was de Bondsrepubliek Duitsland een termijn te stellen om aan de gestelde inbreuk een einde te maken.

31 Bijgevolg kon het doel van de procedure van artikel 88 KS, zoals dit in de punten 23 tot en met 25 van het onderhavige arrest is beschreven, objectief gezien in geen stadium van de procedure bereikt worden, ook indien de lidstaat aan de gestelde niet-nakoming een einde had willen maken. De bestreden beschikking, die niet is gegeven met inachtneming van het doel van artikel 88 KS, is derhalve onregelmatig.

32 Voor het overige heeft de Commissie zich niet beroepen op het bestaan van een dreigend gevaar dat de Bondsrepubliek Duitsland zich opnieuw aan de gestelde niet-nakoming schuldig zal maken of op andere specifieke redenen waarom de vaststelling van niet-nakoming bij wijze van uitzondering noodzakelijk zou zijn. Evenmin heeft de Commissie de redenen aangegeven waarom zij niet op tijd heeft kunnen handelen om, met de haar ter beschikking staande procedures, te voorkomen dat de verweten inbreuk effect sorteert (zie met betrekking tot gelijksoortige verplichtingen van de Commissie in het kader van de niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG, arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 12).

33 De bestreden beschikking is derhalve gegeven in strijd met artikel 88 KS en moet bijgevolg nietig worden verklaard, zonder dat de beide andere door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde middelen hoeven te worden onderzocht.

Kosten

34 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking 1999/597/EGKS van de Commissie van 21 april 1999 overeenkomstig de procedure van artikel 88 van het EGKS-Verdrag betreffende staatssteun die door Duitsland is verleend aan Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH.**

2) **Verwijst de Commissie in de kosten.**

Jann La Pergola Sevón

Wathelet Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 oktober 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann