ARREST VAN HET HOF
10 juli 1986 *

In zaak 234/84,

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse Betrekkingen, in de persoon van R. Hoebaer, directeur bij het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, bijgestaan door J. F. Bellis, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate als gemachtigde, bijgestaan door J. Delmoly, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking nr. C(84) 496 van de Commissie van 17 april 1984 inzake een steunmaatregel van de Belgische regering ten gunste van een te Doornik gevestigde onderneming die met name installaties voor de levensmiddelenindustrie produceert (PB 1984, L 276, blz. 34),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann en R. Joliet, kamerpresidenten, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, administrateur

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 april 1986,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 september 1984, heeft het Koninkrijk België krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 84/496 van de Commissie van 17 april 1984 (PB 1984, L 276, blz. 34), voor zover daarin de door een regionale overheidsholding — de Société régionale d'investissement de Wallonie (hierna: SRIW) — in 1982 gedane kapitaalinbreng van 145 miljoen BFR in een te Doornik gevestigde onderneming die met name installaties voor de levensmiddelenindustrie produceert, in het bijzonder vaten voor de bewaring van bier, wordt aangemerkt als een steunmaatregel die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag en bijgevolg moet worden opgeheven.

2 In de preambule van de beschikking heeft de Commissie onder meer als motivering aangevoerd, dat de financiële situatie van de onderneming een dermate grote handicap opleverde, dat het weinig waarschijnlijk was dat zij de voor haar voortbestaan noodzakelijke bedragen op de particuliere kapitaalmarkt had kunnen verkrijgen. De bruto-winst zou sedert het jaar 1977 onvoldoende middelen hebben opgeleverd om de afschrijvingen van de installaties te dekken; tijdens de genoemde periode zouden de verliezen gemiddeld ongeveer 5% van de omzet hebben belopen en de cash-flow zou sedert 1979 negatief zijn gebleven. Bovendien zou de Belgische staat in april 1979 reeds steun hebben verleend door een kapitaalinbreng ten belope van 40 miljoen BFR en in mei 1979 door een staatswaarborg voor een bankkrediet van 45 miljoen BFR alsmede met een rentesubsidie van 7% op een krediet van 34 miljoen BFR; in mei 1980 zou hij opnieuw steun hebben verleend door toekenning van een staatswaarborg voor een krediet van 75 miljoen BFR en in augustus 1980 door een kapitaalinbreng van 150 miljoen BFR.

3 De preambule vermeldt voorts, dat de betrokken onderneming ongeveer 40% van haar produktie naar de overige Lid-Staten exporteert, dat de door de Belgische regering toegekende steun tot gevolg heeft, dat de financiële lasten van deze onderneming worden verminderd en dat haar juist door dit feit ten opzichte van haar mededingers een voordeel wordt verschaft. Mitsdien zou deze steun, die de betrokken onderneming en in het bijzonder de produktie van installaties voor de levensmiddelenindustrie begunstigt, het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag.

4 De Commissie wijst er in de preambule eveneens op, dat de sector van de produktie van de betrokken installaties met een onmiskenbare overcapaciteit te kampen had en dat de ontwikkeling in die sector tot de bevinding leidde, dat instandhouding van de produktiecapaciteit door middel van staatssteun in strijd was met het gemeenschappelijk belang, ook al was de toekenning van de steun verbonden met herstructureringsmaatregelen. De regeringen van twee Lid-Staten en twee tot de sector behorende beroepsorganisaties zouden de Commissie te kennen hebben gegeven, haar bezorgdheid over de Belgische steunmaatregel te delen. Ten slotte zou de Belgische regering geen verantwoording hebben kunnen geven, en de Commissie deze niet hebben kunnen vinden, welke zou toelaten vast te stellen dat de betrokken steunmaatregel aan de voorwaarden voor toepassing van een der in artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag genoemde uitzonderingen voldoet.

5 Blijkens het dossier, met name de door de Belgische regering op verzoek van het Hof verstrekte gegevens, is de betrokken onderneming een oud familiebedrijf, dat sedert 1974 in moeilijkheden verkeert en eind 1978 95 miljoen BFR verlies had geleden, met een maatschappelijk kapitaal van slechts 4 miljoen BFR. Nadat de vaste bank van het bedrijf iedere verdere medewerking had stopgezet, deed het een beroep op de overheid, die een staatswaarborg van 75 miljoen BFR verstrekte en vervolgens, in 1979, nieuw kapitaal inbracht, waardoor zij houder werd van 70% van de aandelen. Ondanks deze interventies bedroeg het totale verlies 180 miljoen BFR toen in augustus 1980 het maatschappelijk kapitaal, zelfs na herwaardering van de onroerende goederen en incorporatie van de reserves, volledig was uitgeput. Door een nieuwe kapitaalinbreng van 150 miljoen BFR werd de overheid, thans vertegenwoordigd door de SRIW, enige aandeelhouder van de vennootschap.

6 In het kader van de tweede kapitaalinbreng werd een herstructureringsplan opgesteld, waarvan de doelstellingen evenwel niet werden gerealiseerd: de exploitatie-

verliezen bedroegen in 1980 20 miljoen BFR, in 1981 33 miljoen BFR en in 1982 91 miljoen BFR. Naar aanleiding van de litigieuze kapitaalinbreng werd een nieuw herstructureringsplan uitgewerkt met het oog op verlaging van de produktiekosten, onder meer door reductie van het personeelsbestand van 400 tot ongeveer 225 werknemers, en vergroting van het marktaandeel van de onderneming, met name door de ontwikkeling van nieuwe produkten en meer exporten naar landen buiten de Gemeenschap. Aangezien de financiële doelstellingen van dit plan niet werden gerealiseerd, werd de onderneming begin 1986 failliet verklaard.

7 Op verzoek van het Hof heeft de Belgische regering gegevens verstrekt over de omzet van de onderneming en de geografische spreiding daarvan. Daaruit blijkt, dat de omzet in de periode 1979-1982 schommelde tussen 305 miljoen BFR (in 1982) en 562 miljoen BFR (in 1980), alsmede dat 42 tot 54% van die omzet werd uitgevoerd naar de overige Lid-Staten en 21% tot 40% naar derde landen.

8 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Belgische regering in wezen drie middelen aan:

a) onjuiste toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag, daar de litigieuze kapitaalinbreng geen steunmaatregel is in de zin van die bepaling;

b) onjuiste toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag en onvoldoende motivering, daar uit de beschikking van de Commissie niet blijkt, in welk opzicht de betrokken inbreng het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst;

c) schending van de rechten van de verdediging, daar de Commissie de klachten van de Lid-Staten en van de beroepsorganisaties die aan de administratieve procedure hebben deelgenomen, niet ter kennis van de Belgische regering heeft gebracht.

a) De aard van de litigieuze kapitaalinbreng

9 De Belgische regering betoogt, dat de Commissie de Belgische overheid discrimineert ten opzichte van particuliere aandeelhouders, door haar te verbieden het kapitaal van de betrokken onderneming te verhogen. Het zou gebruikelijk en legitiem zijn, dat een aandeelhouder een onderneming die hij controleert en die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, door een bijkomende kapitaalinbreng steunt, met

name wanneer, zoals in casu, die kapitaalinbreng deel uitmaakt van een herstructureringsplan dat voorziet in een verlegging van de activiteiten van de onderneming naar andere sectoren en in de ontwikkeling van activiteiten die tot export naar landen buiten de Gemeenschap leiden.

10 Volgens de Commissie wordt het de overheid in haar hoedanigheid van aandeelhouder niet belet, een onderneming te ondersteunen. Uit artikel 90, lid 1, EEG-Verdrag zou echter duidelijk blijken, dat zij daarbij wel de mededingingsregels in acht moet nemen.

11 Alvorens tot de litigieuze kapitaalsverhoging over te gaan zou de Belgische regering de Commissie, ondanks de herhaalde verzoeken van deze laatste, niet de minste informatie hebben verstrekt. De Belgische regering zou de Commissie nadien weliswaar hebben meegedeeld, dat de kapitaalinbreng deel uitmaakte van een herstructureringsplan met de hierboven beschreven doelstellingen, maar dit plan nooit overeenkomstig de procedure van artikel 93 ter kennis van de Commissie hebben gebracht. De Commissie zou eerst kennis hebben gekregen van de inhoud van dit plan, toen de Belgische regering het vlak vóór de mondelinge behandeling op verzoek van het Hof produceerde. Voor het overige zou dit plan de onderneming geen kans op overleven hebben geboden.

12 Bij gebrek aan andere informatiebronnen zou de Commissie zich in haar beschikking hebben gebaseerd op de bedrijfsresultaten van de onderneming, die — ondanks de vroegere kapitaalinbrengen — sedert geruime tijd negatief waren, en op de jaarverslagen van de SRIW, waarin melding werd gemaakt van de moeilijkheden van de onderneming. Gelet op de bedrijfsresultaten en de geschiedenis van de onderneming tot aan haar faillissement in januari 1986, zou deze uitsluitend dank zij de overheidsgelden hebben kunnen voortbestaan. De Commissie zou dan ook terecht hebben geconcludeerd, dat de kapitaalinbreng een reddingsmaatregel van overheidswege was, aangezien de onderneming in de gegeven omstandigheden op de particuliere kapitaalmarkt nooit enige kapitaalinbreng van een particuliere aandeelhouder zou hebben verkregen.

13 Er zij aan herinnerd, dat luidens artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag de verdragsbepalingen ter zake van toepassing zijn op steunmaatregelen van de staten of „in welke vorm ook" met staatsmiddelen bekostigd. Bijgevolg kan, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 14 november 1984 (zaak 323/82, SA Intermills, Jurispr. 1984, blz. 3809), in beginsel niet worden onderscheiden tussen steun in de vorm van leningen en steun in de vorm van deelneming in het kapitaal van ondernemingen. Beide vormen vallen onder het verbod van artikel 92, wanneer aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan.

14 Om vast te stellen of een dergelijke maatregel staatssteun oplevert, moet worden uitgegaan van het in de beschikking van de Commissie vervatte — en door de Belgische regering overigens niet betwiste — criterium, te weten de mogelijkheden voor de onderneming om de betrokken bedragen op de particuliere kapitaalmarkt te verkrijgen. Wanneer het maatschappelijk kapitaal van een onderneming in handen van de overheid is, moet met name worden beoordeeld, of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectorieel beleid, een dergelijke kapitaalinbreng zou hebben gedaan.

15 Gelijk de Belgische regering heeft betoogd, kan een particuliere aandeelhouder redelijkerwijze het kapitaal inbrengen dat noodzakelijk is voor het voortbestaan van een onderneming die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, maar die — desgevallend na een herstructurering — opnieuw rendabel kan worden. In casu gaat het evenwel om een onderneming die ten tijde van de kapitaalinbreng reeds verschillende jaren, vergeleken met haar omzet, zware verliezen leed. Ten einde haar voortbestaan veilig te stellen had de overheid reeds verscheidene keren het volledig uitgeputte maatschappelijk kapitaal moeten aanvullen, terwijl de markt waarop de onderneming haar produkten moest afzetten, werd gekenmerkt door een overcapaciteit.

16 Met betrekking tot het betoog van de Belgische regering, dat de kapitaalinbreng was gekoppeld aan de verwezenlijking van een plan tot herstructurering van de onderneming, zij erop gewezen dat de wettigheid van de litigieuze beschikking moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf. In haar briefwisseling met de Commissie wijst de Belgische overheid weliswaar terloops op het bestaan van een herstructureringsplan, maar de inhoud van dat plan heeft zij de Commissie nooit meegedeeld in het kader van de procedure van artikel 93 EEG-Verdrag.

17 Blijkens het voorgaande heeft de Commissie het, gelet op de gegevens waarover zij destijds kon beschikken, terecht onwaarschijnlijk geacht, dat de onderneming de voor haar voortbestaan onontbeerlijke bedragen op de particuliere kapitaalmarkt had kunnen verkrijgen, en derhalve terecht geconcludeerd dat de aanvullende kapitaalinbreng door de SRIW staatssteun opleverde.

18 Mitsdien moet het eerste middel van de Belgische regering worden verworpen.

b) De motivering van de beschikking en de gevolgen van de steun

19 De Belgische regering betoogt dat het in casu gaat om een stereotiepe beschikking, die geen enkel element bevat waaruit kan worden afgeleid dat de betrokken deelneming het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kon beïnvloeden dan wel de mededinging kon vervalsen of dreigen te vervalsen. Zo zou de Commissie geen marktonderzoek hebben verricht, noch de handelsstromen van de produkten van de betrokken sector hebben onderzocht; zij zou evenmin rekening hebben gehouden met de exporten van de onderneming naar derde landen, noch met de bescheiden omvang van de onderneming. Bovendien zou zij buiten beschouwing hebben gelaten, dat tot de kapitaalinbreng werd besloten met het oog op de herstructurering van de onderneming, ten einde haar produktiecapaciteit aan nieuwe markten aan te passen en te verminderen in de traditionele sector van installaties voor de levensmiddelenindustrie. Onder die omstandigheden zou de invloed van de steun op de mededinging binnen de Gemeenschap slechts minimaal kunnen zijn. Met dit middel worden derhalve de motivering van de beschikking en het oordeel van de Commissie over de gevolgen van de steun betwist.

20 Onder verwijzing naar artikel 5 EEG-Verdrag herinnert de Commissie aan de wederzijdse verplichting tot samenwerking tussen Lid-Staten en Commissie; zij betoogt dat een betere motivering van de beschikking onmogelijk was, gezien de onvolledigheid van de door de Belgische regering verstrekte gegevens. De Commissie betwist het bestaan van een „de minimus"-beginsel inzake steunmaatregelen en is van oordeel, dat geen rekening moet worden gehouden met de exporten van de onderneming naar derde landen. Doorslaggevend zou zijn, dat de produktie van de onderneming voor een door overcapaciteit gekenmerkte markt bestemd is, waardoor ook de exporten van andere ondernemingen uit de Gemeenschap naar derde landen worden gedreven.

21 Wat de motivering betreft zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de redengeving van een bezwarend besluit het Hof in staat moet stellen, zijn rechtmatigheidscontrole uit te oefenen, en de betrokkene de nodige gegevens moet verschaffen om uit te maken of het besluit al dan niet gegrond is.

22 Ofschoon zij summier is, hetgeen ten dele te wijten is aan het gebrek aan samenwerking van de Belgische regering, kan uit de motivering van de beschikking niettemin worden afgeleid, dat de Commissie haar vaststelling dat de twee betrokken voorwaarden waren vervuld, heeft gebaseerd op de omstandigheid dat de betrokken onderneming ongeveer 40% van haar produktie naar de overige Lid-Staten

uitvoerde, de betrokken markt door overproduktie werd gekenmerkt en de toegekende steun in die context tot gevolg had, dat de financiële lasten van de onderneming ten opzichte van haar mededingers werden verminderd. Bij gebreke van enige aanwijzing in tegengestelde zin mocht de Commissie op grond van deze vaststelling concluderen, dat de betrokken steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedde en de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1.

23 Met betrekking tot de door de Commissie gegeven beoordeling zij nog opgemerkt, dat deze blijkens de door de Belgische regering tijdens de procedure voor het Hof overgelegde cijfers geenszins worden aangetast door de omstandigheid, dat het ging om een onderneming van bescheiden omvang, die nieuwe markten voor haar produktie trachtte te vinden en haar exporten naar derde landen trachtte te leiden.

24 Mitsdien moet dit middel in zijn geheel worden verworpen.

c) De rechten van de verdediging

25 De Belgische regering betoogt, dat de Commissie haar niet de identiteit heeft onthuld van de partijen die luidens de bestreden beschikking haar bezorgdheid deelden, noch de inhoud van hun klachten, met als gevolg dat de Belgische regering haar verdediging niet doeltreffend heeft kunnen voorbereiden. Deze handelwijze van de Commissie zou neerkomen op schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. De verplichting om geen gegevens over de betrokken ondernemingen bekend te maken, zou niet impliceren dat de volledige inhoud van de administratieve procedure geheim moet blijven. Het zou paradoxaal zijn dat de Lid-Staat die bij een procedure in de zin van artikel 93 EEG-Verdrag betrokken is, minder informatie zou krijgen dan een derde land dat verwikkeld is in een compensatieprocedure in het kader van verordening nr. 2176/84 van de Raad van 23 juli 1984 (PB 1984, L 201, blz. 1).

26 De Commissie betoogt, dat er ter zake van staatssteun geen procedure op tegenspraak bestaat die vergelijkbaar is met die welke in het kader van de mededingingsregels van toepassing is op ondernemingen, of in geval van dumping of subsidiëring op derde landen. Het enige doel van de ingebrekestelling in een procedure inzake steunmaatregelen zou zijn, de Commissie alle noodzakelijke informatie te verschaffen ter beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt. De betrokken Lid-Staat zou geenszins een bevoorrechte positie innemen in een procedure in het kader van artikel 93, lid 3.

27 Dienaangaande zij beklemtoond dat, gelijk onder meer blijkt uit 's Hofs arrest van 13 februari 1979 (zaak 85/76, Hoffmann-La Roche, Jurispr. 1976, blz. 461), de eerbiediging van de rechten der verdediging in iedere procedure tegen een persoon, die tot een voor deze laatste nadelige handeling kan leiden, is te beschouwen als een grondbeginsel van gemeenschapsrecht, dat zelfs bij gebreke van enig voorschrift omtrent de te volgen procedure in acht moet worden genomen. Volgens vaste rechtspraak brengt de eerbiediging van de rechten van de verdediging mee, dat de persoon tegen wie de Commissie een administratieve procedure heeft ingeleid, tijdens die procedure behoorlijk in staat moet zijn geweest zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de juistheid en relevantie der gestelde feiten en omstandigheden, alsook met betrekking tot de stukken waarmee de Commissie de door haar gestelde inbreuk op het gemeenschapsrecht heeft gestaafd.

28 Door in haar beschikking te vermelden, dat de regeringen van twee andere Lid-Staten en twee tot de betrokken sector behorende beroepsorganisaties haar bezorgdheid over de Belgische steunmaatregel deelden, heeft de Commissie in casu de indruk gegeven dat zij die documenten heeft gebruikt tot staving van haar conclusie, dat de betrokken steunmaatregelen onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt en bijgevolg dienden te worden opgeheven.

29 In dit verband kan de Commissie geen beroep doen op in die stukken vervatte gegevens die onder de geheimhoudingsplicht vallen. In de mate waarin de betrokken Lid-Staat niet in staat is gesteld zijn opmerkingen over die gegevens kenbaar te maken, kan de Commissie ze in haar beschikking niet tegen die Lid-Staat gebruiken.

30 Blijkens bovenstaande bevindingen van het Hof met betrekking tot het tweede middel van de Belgische regering, wordt de bestreden beschikking evenwel voldoende gestaafd door de in haar motivering vermelde objectieve elementen, waarvan de Belgische regering perfect op de hoogte was en waaromtrent zij ten volle de gelegenheid heeft gehad haar standpunt kenbaar te maken. Bijgevolg zou de beschikking ook bij gebreke van de door belanghebbende derden tijdens de procedure bij de Commissie ingediende opmerkingen, dezelfde inhoud hebben gehad. Onder die omstandigheden kan het enkele feit, dat de Commissie in haar beschikking van deze opmerkingen gewag maakt zonder de betrokken Lid-Staat de gelegenheid te hebben geboden, daaromtrent zijn opmerkingen kenbaar te maken, nietigverklaring van die beschikking niet rechtvaardigen.

31 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

32 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Koninkrijk België in de kosten.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 1986.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart