ARREST VAN HET HOF

13 april 1994 *

In de gevoegde zaken C-324/90 en C-342/90,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en N.-P. Schmidt-Decker, advocaat te Hamburg, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Duitse ambassade, Avenue Émile Reuter 20-22,

en

Pleuger Worthington GmbH, vennootschap naar Duits recht, vertegenwoordigd door U. Aschenbrenner en G. Schohe, advocaten te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Baden, Rue Marie-Adélaïde 24,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Abate, juridisch hoofdadviseur, en B. Langeheine, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

betreffende, in zaak C-324/90, een beroep tot nietigverklaring van beschikking 91/389/EEG van de Commissie van 18 juli 1990 betreffende steunmaatregelen van de vrije Hanzestad Hamburg (PB 1991, L 215, blz. 1), en, in zaak C-342/90, een beroep tot nietigverklaring van de artikelen 1 tot en met 3 van die beschikking, voor zover zij de verzoekende vennootschap betreffen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, waarnemend voor de president, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, kamerpresidenten, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), F. Grévisse, M. Zuleeg en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 18 mei 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 oktober 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op respectievelijk 23 oktober en 16 november 1990, hebben de Bondsrepubliek Duitsland en de

vennootschap Pleuger Worthington krachtens artikel 173, eerste en tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking 91/389/EEG van de Commissie van 18 juli 1990 betreffende steunmaatregelen van de vrije Hanzestad Hamburg (PB 1991, L 215, blz. 1).

2 Bij beschikking van 23 maart 1993 heeft de president besloten de twee zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest te voegen.

3 De vrije Hanzestad Hamburg heeft, zonder de Commissie daarvan op de hoogte te stellen, in 1986, 1987 en 1988 financiële steun verleend aan bepaalde op haar grondgebied gevestigde ondernemingen. Bij brief van 7 augustus 1987 verzocht de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland om inlichtingen over de voorgenomen financiële steun van de stad Hamburg aan de vennootschap Montblanc-Simplo. In een mededeling van 22 oktober 1987 liet de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie weten, dat de steun was bedoeld om te voorkomen dat de produktie naar landen in het verre Oosten werd verplaatst. Bij brief van 15 januari 1988 verzocht de Commissie de Bondsregering haar standpunt over een aantal punten kenbaar te maken. Bij mededeling van 15 april 1988 beantwoordde de Bondsregering de vragen van de Commissie en bevestigde zij, dat de stad Hamburg sterke concurrentie ondervond van de omliggende regio. Bij een tweede mededeling van 15 april 1988 deelde de Bondsregering nog drie andere gevallen mee waarin de stad Hamburg voornemens was financiële steun te verlenen.

4 Bij brief van 3 mei 1989 deelde de Commissie de Bondsregering mee, dat zij had vernomen dat de stad Hamburg had besloten een aantal ondernemingen steun te verlenen, zonder deze maatregelen aan te melden. Bij deze brief leidde zij met betrekking tot dat of die steunprogramma's alsmede de toepassingsgevallen ervan, de procedure in van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag. De Commissie zette in een mededeling (PB 1989, C 309, blz. 3) haar bezwaren uiteen tegen de verschillende steunmaatregelen van de stad Hamburg. Bij brief van 23 augustus 1989 bepaalde de Bondsregering haar standpunt over de ingeleide procedure en verklaarde zij, dat er in Hamburg geen steunprogramma bestond.

5 Tijdens een bijeenkomst op 7 november 1989 van vertegenwoordigers van de Commissie, de Bondsregering en de stad Hamburg vernam de Commissie, dat in 1986 elf, in 1987 negen en in 1988 elf ondernemingen op basis van individuele besluiten steun hadden ontvangen. De Commissie verzocht om mededeling van bijkomende gegevens voor elk van die gevallen. Bij brief van 3 januari 1990 deelde de Bondsregering deze gegevens mee in de vorm van tabellen met het opschrift „locatiebinding van ondernemingen".

6 Een van de ondernemingen die van de stad Hamburg steun heeft ontvangen is Pleuger Worthington GmbH, ontstaan door fusie van twee Hamburgse ondernemingen die deel uitmaakten van dezelfde groep, Deutsche Worthington GmbH en Pleuger GmbH, elk met produktie-eenheden op verschillende plaatsen. De fusie is ingegaan op 1 november 1987. De gemeenschappelijke directie besloot de produktie-eenheden samen te brengen op de terreinen van de voormalige onderneming Pleuger GmbH (hierna: „Pleuger Worthington"). Na te hebben nagegaan of de voorgenomen hergroeping voor steun in aanmerking kon komen, liet de stad Hamburg de onderneming bij brief van 15 juli 1988 weten, dat de voor de toewijzing van de steunbedragen bevoegde commissie een subsidie had goedgekeurd die was bestemd om bij te dragen in de kosten van verhuizing en reorganisatie van de produktie-eenheden. Bij haar brief voegde de stad Hamburg een contract voor een subsidie van 600 000 DM, dat door Pleuger Worthington op 15 juli 1988 werd ondertekend. Bij brief van 18 december 1989 liet de stad Hamburg de onderneming weten, dat dit bedrag op haar rekening was gestort.

7 De bestreden beschikking van 18 juli 1990 bepaalt in artikel 1, dat de steunregeling voor locatiebinding van de vrije Hanzestad Hamburg onrechtmatig is, daar zij in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag is ingevoerd en in de zin van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De Bondsregering dient de regeling binnen twee maanden na kennisgeving van de beschikking ongedaan te maken. Artikel 2 bepaalt, dat de Bondsregering binnen diezelfde termijn ervoor zorg draagt, dat de 33 ondernemingen die in de jaren 1986 tot en met 1988 steun hebben ontvangen, deze voor de in dat artikel genoemde bedragen terugbetalen; in het geval van Dresser Pleuger GmbH gaat het om een

bedrag van 600 000 DM. Artikel 3 ten slotte bepaalt, dat de Bondsregering de Commissie in kennis stelt van de maatregelen die zij heeft genomen om aan de beschikking te voldoen.

8 Bij brief van 26 juli 1990 liet de stad Hamburg de betrokken onderneming weten, dat de Commissie de verleende steun als onrechtmatig beschouwde en terugbetaling ervan verlangde. Bij brief van 5 september 1990 stuurde de stad Hamburg Pleuger Worthington een kopie van de bestreden beschikking.

9 Tot staving van haar beroep voert de Bondsrepubliek Duitsland schending aan van wezenlijke vormvoorschriften, respectievelijk schending van artikel 190 EEG-Verdrag. Volgens haar is de beschikking onvoldoende gemotiveerd wat het bestaan van een steunregeling en de toetsing aan de criteria van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag betreft. Voorts is het beroep gebaseerd op onjuiste toepassing door de Commissie van artikel 92, lid 1, en op schending van artikel 92, lid 3, sub c. Ten slotte verwijt de Bondsrepubliek de Commissie misbruik van bevoegdheid en schending van het gelijkheidsbeginsel.

10 Tot staving van de gestelde schending van wezenlijke vormvoorschriften voert Pleuger Worthington aan, dat de Commissie de beschikking op bepaalde punten onvoldoende heeft gemotiveerd, waar het gaat over het bestaan van een steunregeling, de toetsing aan de criteria van artikel 92, lid 1, en van artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag, alsmede het vereiste van terugbetaling. Pleuger Worthington stelt eveneens, dat de Commissie de procedureregels van artikel 93, leden 2 en 3, heeft geschonden. Voorts baseert Pleuger Worthington haar beroep op schending van het Verdrag, met name van artikel 92, leden 1 en 3.

Ontoereikende motivering van de beschikking wat het bestaan van een steunprogramma betreft

11 In de eerste plaats moet worden ingegaan op het door beide verzoeksters aangevoerde middel van schending van artikel 190 EEG-Verdrag, die hierin zou bestaan,

dat de bestreden beschikking wat het steunprogramma van de stad Hamburg betreft, onvoldoende zou zijn gemotiveerd.

12 Volgens verzoeksters bestaat een dergelijk programma niet. Huns inziens bevat de beschikking geen enkel element dat het vermoeden van de Commissie kan rechtvaardigen, dat er in Hamburg een niet-aangemeld steunprogramma voor locatiebinding van ondernemingen zou hebben bestaan.

13 De bestreden beschikking, deel IV, punt 2, tiende en elfde alinea, luidt als volgt:

„De Commissie vermoedde bij het inleiden van de procedure van artikel 93, lid 2, dat naast de vier haar bekende gevallen ook aan andere ondernemingen steun was verleend. Daarom heeft zij de procedure ten aanzien van dit steunprogramma (of van deze steunprogramma's) en van alle in het kader daarvan verleende gevallen van steun ingeleid. Er bestaat weliswaar in Hamburg geen specifieke steunregeling, maar alle 33 gevallen van steunverlening werden door dezelfde, speciaal daarvoor ingestelde instantie (de ‚Hamburger Kreditkommission') met dezelfde doelstelling (het voorkomen van vestiging elders) en op grond van een en dezelfde begrotingslijn toegekend. Feitelijk vertoont deze steunverlening dus alle kenmerken van een regeling. Het onderzoek van de Commissie kan daarom langs dezelfde lijnen als voor een regeling geschieden.

Een onderzoek naar het handelsbelemmerende karakter van elk afzonderlijk geval is bij deze Hamburgse locatiebinding niet op zijn plaats, omdat de Bondsrepubliek dan tegenover de andere Lid-Staten die hun steunmaatregelen wel voor de invoering daarvan aanmelden, zou worden bevoordeeld. Op grond van de ervaring mag men ervan uitgaan dat bij deze steun ondernemingen betrokken zijn die aan de intracommunautaire handel deelnemen."

14 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat de beschikking geen enkele rechtshandeling tot invoering van een steunprogramma vermeldt. Integendeel, de Commissie heeft in de beschikking uitdrukkelijk erkend, dat er in Hamburg geen specifiek steunprogramma bestond. Wel heeft zij haar conclusie op feitelijke gegevens gebaseerd.

15 In beginsel mag zeker niet worden uitgesloten, dat de Commissie op basis van een geheel van omstandigheden tot de conclusie komt, dat er in feite een steunprogramma bestaat. In dat verband wijst de Commissie op drie elementen waaruit haars inziens blijkt, dat er in de onderhavige zaak een dergelijk programma bestaat.

16 In de eerste plaats wijst de Commissie erop, dat alle investeringssubsidies waren bedoeld om te voorkomen, dat de steunontvangende ondernemingen Hamburg verlieten. Volgens de Commissie heeft de Bondsregering haar betreffende de verschillende steunmaatregelen waartoe de stad Hamburg had besloten, namelijk een document doen toekomen met het opschrift „locatiebinding van ondernemingen".

17 Algemeen gesproken, zij er in dit verband op gewezen, dat de omstandigheid dat een geheel van steunmaatregelen kan worden gezien als een onderdeel van een beleid van locatiebinding van ondernemingen, op zich niet volstaat om aan te tonen, dat die steun in het kader van artikel 93 EEG-Verdrag als een programma moet worden aangemerkt. Een dergelijk beleid kan immers met zeer verschillende maatregelen worden gevoerd en kan zelfs de vorm aannemen van zeer uiteenlopende steunprogramma's.

18 In de onderhavige zaak heeft de Duitse regering voor het Hof onweersproken verklaard, dat in bepaalde gevallen [met name J. H. Peters & Bey GmbH, Horst Röder & Co. (GmbH & Co.)] de betrokken steunontvangende ondernemingen niet

eens overwogen hadden zich buiten het grondgebied van de Hanzestad Hamburg te vestigen.

19 Onder deze omstandigheden kan het argument dat de Commissie ontleent aan het doel van de betrokken steunmaatregelen, niet worden aanvaard.

20 De twee andere elementen die de Commissie in de motivering van de beschikking aanvoert, betreffen de omstandigheid, dat de verschillende steunmaatregelen op grond van één begrotingslijn werden toegekend, en dat over de toekenning van al deze steunmaatregelen door één overheidsinstantie werd beslist.

21 Volgens verzoeksters hebben deze omstandigheden te maken met de plaats van de stadstaat Hamburg binnen het federale staatsbestel van Duitsland. Overeenkomstig het beginsel van de wettigheid van de overheidshandelingen, is in die stad één instantie bevoegd voor de toekenning van subsidies, op grond van één begrotingslijn, waarvan de algemene titel evenwel niets zegt over de voorwaarden, de doelstellingen of de voor steun uitgetrokken bedragen.

22 Verzoeksters beklemtonen voorts, dat alle door de Commissie bedoelde steunmaatregelen waren verleend op basis van publiekrechtelijke overeenkomsten, waaruit blijkt dat zij geen deel uitmaakten van een programma. Anders zou het programma de vorm hebben aangenomen van een algemene regeling, die ten uitvoer zou zijn gelegd bij wege van individuele beschikkingen en niet van overeenkomsten.

23 Bij gebreke van nadere preciseringen vanwege de Commissie over de administratieve en financiële procedures die de stadstaat Hamburg heeft gevolgd voor het toekennen van de in de beschikking bedoelde subsidies, kunnen de twee elementen waarvan hierboven sprake is, niet worden geacht te volstaan om de conclusie te

wettigen dat er een steunprogramma bestond. Meer in het bijzonder heeft de Commissie geen melding gemaakt van normatieve, administratieve, financiële of economische elementen, op grond waarvan het geheel van de betrokken steunmaatregelen zouden kunnen worden geacht onder een programma te vallen, dat onderscheiden is van andere vormen van steun die de stad Hamburg had kunnen verlenen. De Commissie heeft slechts aangetoond, dat voor de toekenning van de steun telkens dezelfde procedure is gevolgd.

24 De Commissie stelt echter, dat in de omstandigheden van de onderhavige zaak de bestreden conclusie aanvaardbaar is, nu zij, bij gebreke van aanmelding en gelet op de houding van de Duitse regering die zich slechts zeer onvolledig van haar informatieplicht heeft gekweten, voor haar beschikking slechts kon uitgaan van de fragmentarische gegevens waarvan zij kennis had gekregen. Op basis van de gegevens waarover zij beschikte, mocht de Commissie er dus van uitgaan, dat de bestanddelen van een programma in feite aanwezig waren zodat zij bij het onderzoek te werk mocht gaan als betrof het een programma.

25 In zijn arrest van 14 februari 1990 (zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, „Boussac Saint Frères", Jurispr. 1990, blz. I-307), dat is gewezen vóór de vaststelling van de bestreden beschikking, heeft het Hof de draagwijdte gepreciseerd van de gevolgen van de schending van de krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag op de Lid-Staten rustende aanmeldingsplicht.

26 Uit dit arrest volgt, dat de Commissie, wanneer zij vaststelt dat steunmaatregelen zonder voorafgaande aanmelding zijn ingevoerd of gewijzigd, bevoegd is om de betrokken Lid-Staat, na deze in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken, middels een voorlopige beschikking, in afwachting van de uitkomst van het onderzoek van de steunmaatregelen, te gelasten, de betaling van de steun onmiddellijk op te schorten en de Commissie, binnen de door haar vastgestelde termijn, alle documenten, inlichtingen en gegevens te verschaffen die nodig zijn om de steunmaatregelen te onderzoeken op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. Slechts wanneer de Lid-Staat niettegenstaande het bevel van de Commissie nalaat, de gevraagde inlichtingen te verstrekken, is de Commissie bevoegd de procedure te beëindigen en op basis van de haar ter beschikking staande gegevens vast te stellen, of de steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

27 In casu heeft de Commissie bij het inleiden van de procedure over de niet-aangemelde steunmaatregelen inlichtingen gevraagd over de steunmaatregelen en het steunprogramma of de steunprogramma's van de stad Hamburg. Hoewel de Duitse regering tijdens de precontentieuze procedure het bestaan van een dergelijk programma ontkende, is de Commissie op basis van de haar ter beschikking staande gegevens, tot de conclusie gekomen dat er wel degelijk sprake was van een programma.

28 De Commissie heeft de Bondsregering echter niet, zoals zij overeenkomstig de aangehaalde rechtspraak had moeten doen, bij wege van een voorlopige beschikking gelast, alle inlichtingen te verschaffen over het geheel van de door de stad Hamburg verleende steunmaatregelen die, volgens de Commissie, deel uitmaakten van een programma.

29 Onder die omstandigheden kon de Commissie zich voor de vaststelling van het bestaan van een steunprogramma niet beroepen op de niet-aanmelding door de Bondsrepubliek Duitsland van de betrokken individuele steunmaatregelen. Evenmin kan zij zich ter rechtvaardiging van haar beschikking beroepen op het fragmentarisch karakter van de haar door de Duitse regering verstrekte inlichtingen, aangezien zij geen gebruik heeft gemaakt van alle bevoegdheden waarover zij beschikt om de Lid-Staat ertoe te bewegen, haar alle nodige inlichtingen te verstrekken.

30 Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking, wat het bestaan van een steunprogramma betreft, niet voldoet aan het motiveringsvereiste van artikel 190 EEG-Verdrag, zodat het eerste middel gegrond is.

31 Bijgevolg moet de bestreden beschikking wegens schending van in het Verdrag neergelegde wezenlijke vormvoorschriften nietig worden verklaard, en behoeft op de andere middelen niet te worden ingegaan.

Kosten

32 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig beschikking 91/389/EEG van de Commissie van 18 juli 1990 betreffende steunmaatregelen van de vrije Hanzestad Hamburg.

2) Verwijst de Commissie in de kosten.

Mancini Moitinho de Almeida Edward Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 april 1994.

De griffier

R. Grass

De waarnemend president

G. F. Mancini
president van de Tweede en de Zesde kamer