ARREST VAN HET HOF
9 augustus 1994 *

In zaak C-44/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Hof van Beroep te Brussel, in het aldaar aanhangig geding tussen

Namur-Les Assurances du crédit SA

en

1) Nationale Delcrederedienst

2) Belgische Staat

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris,

* Procestaal: Frans.

R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (rapporteur), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Namur-Les Assurances du crédit, appellante in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door P. Van Ommeslaghe, advocaat bij het Belgische Hof van Cassatie,

— de Belgische Staat en de Nationale Delcrederedienst, geïntimeerde in het hoofdgeding, respectievelijk vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en door G. Van Hecke, advocaat bij het Hof van Cassatie, en B. van de Walle de Ghelcke, advocaat te Brussel,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, adjunct-directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en C. de Salins, adviseur buitenlandse zaken, als plaatsvervangend gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur A. Abate en B. Smulders, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Namur-Les Assurances du crédit, de Belgische Staat en de Nationale Delcrederedienst, de Franse regering, vertegen-

woordigd door J.-M. Belorgey, afdelingshoofd bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 4 mei 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 5 februari 1993, ingekomen ter griffie van het Hof op 16 februari 1993, heeft het Hof van Beroep te Brussel krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Namur-Les Assurances du crédit NV (hierna: „Namur AC") en Compagnie belge d'assurance crédit NV (hierna: „COBAC"), en de Nationale Delcrederedienst (hierna: „NDD") en de Belgische Staat.

3 Krachtens de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst geniet deze dienst, een openbare instelling die met name de aan de buitenlandse handel verbonden risico's dient te verzekeren, verschillende voordelen: de dienst werkt in beginsel onder staatswaarborg, hij ontvangt een dotatie in de vorm van staatsobligaties die inkomsten opbrengen, de staat dekt zijn jaarlijks financieel tekort, en hij is vrijgesteld van rechten over de verzekeringscontracten alsmede van de vennootschapsbelasting.

4 Sinds 1935 bestond tussen de NDD en COBAC, de oudste particuliere kredietverzekeringsmaatschappij van België, een herverzekeringsovereenkomst, volgens dewelke de NDD via facultatieve herverzekering alle of een deel van de door COBAC als eerste verzekeraar aangegane verbintenissen verzekerde. Deze overeenkomst, die geen bijzondere beperkingen inzake het werkterrein van de NDD bevatte, is later vervangen door een samenwerkingsovereenkomst, krachtens welke de openbare instelling slechts uitzonderlijk de aan de export van goederen en diensten naar West-Europa verbonden handelsrisico's verzekerde, welke risico's gewoonlijk door COBAC werden verzekerd. Eind 1988 zegde de NDD deze overeenkomst op, omdat zij een door het communautaire mededingingsrecht verboden verdeling van de markten opleverde. Met instemming van de toezichthoudende ministers heeft de openbare instelling zich in 1989 op de markt van de kredietverzekering in West-Europa begeven.

5 Van mening dat de uitbreiding van het werkterrein van de NDD, gelet op de door de staat aan die instelling toegekende voordelen, de mededinging kon vervalsen, dienden COBAC en Namur AC, een andere op die markt werkzame particuliere onderneming, bij de Commissie een klacht in wegens schending van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag. Bovendien verzochten zij de nationale rechter op grond van artikel 93, lid 3, de opschorting te gelasten van de activiteiten van de NDD op het gebied van de kredietverzekering voor export naar Lid-Staten, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun of totdat de rechter zich ten gronde heeft uitgesproken in het geding dat zij tegen de NDD en de Belgische Staat hebben ingeleid.

6 In kort geding besliste de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, dat de litigieuze steun onder artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag viel, en verklaarde hij zich onbevoegd om van de zaak kennis te nemen op grond dat deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft.

7 Het Hof van Beroep te Brussel, dat zich vervolgens over de zaak had uit te spreken, was van oordeel dat de beslechting van het geding afhankelijk was van de uitlegging van de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag en stelde het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moet artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat als invoering of wijziging van een steunmaatregel is te beschouwen het besluit van een Lid-Staat om na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag een openbare instelling die zich slechts in zeer beperkte mate bezighield met de kredietverzekering voor export naar de andere Lid-Staten, toestemming te verlenen deze activiteit voortaan zonder enige beperking uit te oefenen, zodat door dit enkele feit de steun die door die Lid-Staat aan die instelling was verleend krachtens een wettelijke regeling die vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag reeds van kracht was, voortaan ook de uitoefening van de aldus uitgebreide activiteit ten goede komt?

2) Moet artikel 93 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat moet worden geacht tot het stelsel van bestaande steunmaatregelen te behoren, een nieuwe steunmaatregel die niet krachtens artikel 93, lid 3, aan de Commissie is aangemeld, en waartegen bij de Commissie een klacht is ingediend, indien de Commissie, na een voorafgaand onderzoek inzake die steunmaatregel en een verzoek om inlichtingen daaromtrent aan de betrokken Lid-Staat, waarin zij heeft gepreciseerd dat zij, indien daarop binnen de gestelde termijn niet of onvoldoende zou worden geantwoord, zich genoodzaakt zou zien de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden, hoewel aan het verzoek om inlichtingen is voldaan, de procedure niet binnen een redelijke termijn heeft ingeleid?

3) Moet artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat als invoering of wijziging van een steunmaatregel is te beschouwen de handelwijze van een Lid-Staat die:

a) via de vertegenwoordigers van de bevoegde ministers in de raad van beheer van een openbare instelling met eigen rechtspersoonlijkheid, en overeen-

komstig de wettelijke regeling betreffende deze instelling, een algemene beleidslijn mededeelt, die een verruiming van een steunmaatregel inhoudt;

b) zich niet via de vertegenwoordigers van de bevoegde ministers in de raad van beheer van een dergelijke openbare instelling verzet tegen een besluit van die instelling dat een verruiming van een steunmaatregel inhoudt, met name door na te laten de nietigverklaring van dat besluit uit te lokken, terwijl de wettelijke regeling betreffende die openbare instelling deze nietigverklaring door de staat mogelijk maakt na opschorting van dat besluit door de vertegenwoordigers van de bevoegde ministers?"

8 Enige tijd na dit verwijzingsarrest verleende het Hof van Beroep COBAC akte van haar afstand van rechtsvordering. Namur AC liet weten, dat zij de procedure alleen wenste verder te zetten.

9 Om de vragen van de verwijzende rechter te kunnen beantwoorden, moet in de eerste plaats worden herinnerd aan de regeling van artikel 93 EEG-Verdrag en aan de bevoegdheden en opdrachten waarmee dit artikel, gelet op het onderscheid tussen bestaande en nieuwe steunregelingen, de Commissie enerzijds, en de Lid-Staten en de nationale rechterlijke instanties anderzijds, belast. Vervolgens moet nader worden ingegaan op de eerste en de derde vraag in hun onderlinge samenhang beschouwd, voor zover de nationale rechter hiermee wenst te vernemen, of het besluit van een Lid-Staat om machtiging te verlenen voor de uitbreiding van het werkterrein van een openbare instelling die staatssteun geniet, dan wel de houding van die staat ten aanzien van een dergelijk besluit van de openbare instelling, zoals omschreven in het verwijzingsarrest, op één lijn moet worden gesteld met de invoering of wijziging van steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 3. Ten slotte zal eventueel moeten worden geantwoord op de tweede vraag, of een nieuwe steunregeling die niet op regelmatige wijze is aangemeld, toch op één lijn moet worden gesteld met een bestaande steunregeling, wanneer de Commissie, die via een klacht kennis heeft gekregen van het bestaan van die steunregeling, na een voorafgaand onderzoek, niet binnen een redelijke termijn de procedure van artikel 93, lid 2, inleidt.

Het onderscheid tussen bestaande en nieuwe steunregelingen en de verdeling van bevoegdheden en opdrachten tussen de Commissie enerzijds en de Lid-Staten en de nationale rechterlijke instanties anderzijds

10 Artikel 93 EEG-Verdrag, bepalende dat de Commissie de steunmaatregelen van de staten of met staatsmiddelen bekostigd, aan een voortdurend toezicht en controle onderwerpt, voorziet in een verschillende procedure naar gelang het om bestaande dan wel nieuwe steunregelingen gaat.

11 Met betrekking tot bestaande steunregelingen, is de Commissie ingevolge artikel 93, lid 1, bevoegd deze te zamen met de Lid-Staten aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen. In het kader van dat onderzoek stelt zij hun de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist. Lid 2 van dit artikel bepaalt, dat de Commissie, indien zij na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel volgens artikel 92 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn (arrest van 30 juni 1992, zaak C-47/91, Italië/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-4145, r. o. 23). Voor bestaande steunmaatregelen dient het initiatief dus van de Commissie uit te gaan.

12 Met betrekking tot nieuwe steunmaatregelen bepaalt artikel 93, lid 3, dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht om haar opmerkingen te kunnen maken. Zij onderwerpt de voorgenomen steunmaatregelen dan aan een eerste onderzoek. Meent zij na afloop daarvan, dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijk markt, dan vangt zij onverwijld de in artikel 93, lid 2, bedoelde contradictoire onderzoeksprocedure aan. In dat geval is het de betrokken Lid-Staat ingevolge de laatste volzin van lid 3 verboden, de voorgenomen maatregelen tot uitvoering te brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Nieuwe steunmaatregelen zijn dus onderworpen aan preventief toezicht door de Commissie, en kunnen in beginsel niet tot uitvoering worden gebracht zolang die instelling ze niet verenigbaar met het Verdrag heeft verklaard (arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 24). Deze regel wordt evenwel gemilderd door de rechtspraak van het Hof, dat heeft verklaard, dat wanneer de Commissie,

na door een Lid-Staat op de hoogte te zijn gebracht van een voornemen tot invoering of wijziging van een steunmaatregel, nalaat de contradictoire procedure te openen en er voldoende tijd voor een eerste onderzoek van het ontwerp is verstreken, bedoelde staat de voorgenomen steunmaatregel tot uitvoering kan brengen mits hij de Commissie daarvan tevoren op de hoogte brengt — waarna de steunmaatregel onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen komt te vallen (arrest van 11 december 1973, zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471, r. o. 6).

13 Uit de inhoud en de doelstellingen van deze bepalingen volgt, dat als bestaande steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 1, moeten worden beschouwd steunmaatregelen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag bestonden en die regelmatig tot uitvoering konden worden gebracht onder de voorwaarden van artikel 93, lid 3, met inbegrip van die welke als zodanig zijn aan te merken ingevolge de uitlegging die het Hof in voormeld arrest Lorenz aan dat artikel heeft gegeven. Moeten daarentegen als nieuwe steunmaatregelen worden beschouwd waarvoor de aanmeldingsplicht van lid 3 geldt, de maatregelen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen, met dien verstande dat de wijzigingen betrekking kunnen hebben op bestaande steunmaatregelen of op bij de Commissie aangemelde ontwerpen (arrest van 9 oktober 1984, gevoegde zaken 91/83 en 127/83, Heineken Brouwerijen, Jurispr. 1984, blz. 3435, r. o. 17 en 18).

14 In dit kader hebben de Commissie en de nationale rechterlijke instanties verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

15 Wat de Commissie betreft, overwoog het Hof in het arrest van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595, r. o. 9), dat artikel 93 van het Verdrag, waar het de Commissie belast met het voortdurend onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen, ertoe strekt de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een geëigende procedure, die wordt toegepast onder de verantwoordelijkheid van de Commissie, en onder toezicht van het Hof van Justitie.

16 Wat de nationale rechterlijke instanties betreft, volgt uit de rechtstreekse werking van de laatste volzin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, bepalende dat de betrokken Lid-Staat voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen niet tot uitvoering kan brengen voordat de procedure tot een eindbeslissing van de Commissie heeft geleid of aan de in voornoemd arrest Lorenz vermelde voorwaarden is voldaan, dat de nationale rechter kennis mag nemen van geschillen terzake. Een nationale rechter kan zich aldus genoodzaakt zien de term steunmaatregel in artikel 92 uit te leggen en toe te passen, teneinde vast te stellen of een overheidsmaatregel, die buiten de voorafgaande controleprocedure van artikel 93, lid 3, om is ingesteld, daaraan al dan niet had moeten worden onderworpen (arrest Steinike & Weinlig, reeds aangehaald, r. o. 14).

17 Zoals het Hof in het arrest van 21 november 1991 (zaak C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Jurispr. 1991, blz. I-5505, r. o. 14) overwoog, verschilt de centrale en exclusieve rol die de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag aan de Commissie voorbehouden bij de vaststelling van de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, fundamenteel van de rol die de nationale rechterlijke instanties vervullen bij de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, neergelegde verbod ontlenen. Wanneer deze rechterlijke instanties terzake een beslissing nemen, spreken zij zich daarmee niet uit over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, omdat deze eindbeoordeling tot de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie behoort, onder toezicht van het Hof van Justitie.

18 Mitsdien rijst in het hoofdgeding enkel de vraag welke de passende controleprocedure is, dat wil zeggen of lid 1 dan wel lid 3 van artikel 93 moet worden toegepast, en niet of de litigieuze maatregelen al dan niet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Zo deze vraag tot de uitlegging van het begrip „steunmaatregel" in de zin van artikel 92, lid 1, kan nopen, is dat enkel om uit te maken of de in het verwijzingsarrest beschreven maatregelen al dan niet onder de procedure van artikel 93, lid 3, vallen.

De eerste en de derde vraag

19 Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of het besluit van een Lid-Staat om machtiging te verlenen voor de uitbreiding van het werkterrein van een openbare instelling, die voordelen geniet die door de betrokken staat zijn verleend krachtens een wettelijke regeling die reeds van kracht was vóór de inwerkingtreding van het Verdrag, welke voordelen ook gelden voor de uitoefening van de nieuwe activiteit, op één lijn moet worden geplaatst met de invoering of de wijziging van een steunmaatregel, zodat dit besluit krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag moet worden aangemeld en de uitvoering ervan moet worden opgeschort.

20 Namur AC, de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie geven in overweging, deze vraag bevestigend te beantwoorden. Zij stellen in wezen, dat de uitbreiding van het werkterrein van de NDD niet kan worden beschouwd als een onbeduidende wijziging van een bestaande steunregeling, nu zij deze openbare instelling in staat heeft gesteld met de particuliere exportkredietverzekeraars te concurreren, en toch de voordelen die zij genoot te behouden.

21 De Belgische regering en de NDD daarentegen stellen zich op het standpunt, dat de betrokken steunmaatregelen, die zijn ingevoerd in 1939, onder het stelsel van bestaande steunmaatregelen van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag vallen, en dat de wijziging niet moest worden aangemeld krachtens artikel 93, lid 3.

22 Om te kunnen uitmaken of een besluit dat machtiging verleent voor de uitbreiding van het werkterrein van een openbare instelling als de NDD, die door de staat verleende voordelen geniet, kan worden beschouwd als de invoering of wijziging van steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 3, moeten deze voordelen alsmede de aard en de draagwijdte van het betrokken besluit, worden onderzocht in het licht van de aanwijzingen in het verwijzingsarrest, aangevuld met de opmerkingen van de betrokkenen en de antwoorden op de vragen van het Hof.

23 Zoals gezegd in rechtsoverweging 3 van dit arrest, zijn de voordelen waarover de NDD beschikt, verleend bij een wet die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag reeds van kracht was. Krachtens de wet van 31 augustus 1939 werkte de NDD onder staatswaarborg (artikel 1), ontving hij een dotatie in de vorm van staatsobligaties (artikel 5) en kon hij beschikken over de inkomsten daaruit (artikel 7), legde hij bijzondere reservefondsen aan om met name de dekking door de staat van zijn financieel tekort mogelijk te maken (artikel 18), en was hij onder dezelfde voorwaarden als de staat vrijgesteld van belastingen (artikel 23). Afgezien van aanpassingen die geen verband houden met het wezen van deze voordelen, was deze wet op 1 februari 1989, tijdstip van de feiten van het hoofdgeding, ongewijzigd gebleven.

24 De wet omschreef de taak en het werkterrein van de NDD zeer ruim. De oorspronkelijke tekst van artikel 3 van de wet luidde: „Aan de Dienst wordt opgedragen de uitvoer te bevorderen door het verlenen van waarborgen die de exportrisico's, daaronder vooral de kredietrisico's, moeten verminderen." Volgens de versie van artikel 3 die gold op het tijdstip van de feiten van het geding, bestond de taak van de NDD erin, „de buitenlandse handel en de Belgische investeringen in het buitenland te bevorderen" en kon hij voor de uitvoering van zijn opdracht „waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's, inzonderheid de kredietrisico's, verbonden aan verrichtingen van de buitenlandse handel". De wet bevatte geen materiële of geografische beperking van het werkterrein van de NDD op het gebied van exportkredietverzekering.

25 Dit werkterrein is naderhand niet beperkt door de wet, doch wel door wijzigingen van de interne overeenkomsten tussen de NDD en COBAC. Zoals gezegd in rechtsoverweging 4 van dit arrest, was de aanvankelijke overeenkomst tussen die twee instellingen een loutere herverzekeringsovereenkomst, die later evenwel is vervangen door een samenwerkingsovereenkomst waarbij onder meer de risico's en de markten werden verdeeld. Volgens laatstbedoelde overeenkomst was enkel COBAC bevoegd om handelsrisico's betreffende de export naar landen in West-Europa te verzekeren, en begaf de NDD zich enkel op deze Europese markt om bepaalde risico's met specifieke kenmerken te dekken. Wel konden beide partijen

bij de overeenkomst concurreren voor de verzekering van handelsrisico's inzake de uitvoer naar de Verenigde Staten en Canada, en van de risico's betreffende sommige internationale transacties.

26 Deze beperking van het werkterrein van de NDD is per 1 februari 1989 opgeheven bij een met instemming van de toezichthoudende ministers genomen besluit van de openbare instelling. Meer bepaald verleende de raad van beheer op 27 juni 1988 de directie van de NDD machtiging om de overeenkomst met COBAC op te zeggen, en de nodige maatregelen te treffen om rechtstreekse verzekeringsactiviteiten op de Europese markt te organiseren. De toezichthoudende ministers, tot wie de directeur-generaal van de NDD zich op 10 augustus 1988 had gewend, verzochten op 4 januari 1989 de voorgenomen uitbreiding van de verzekering van handelsrisico's tot West-Europa tot 1 februari 1989 op te schorten. Op die datum keurden zij de conclusies goed van een werkgroep van kabinetsmedewerkers, waarin werd aanbevolen „machtiging te verlenen voor een geleidelijke en voorzichtige toegang van de NDD tot die nieuwe markt".

27 Deze wijziging van het standpunt van de NDD en van de toezichthoudende overheid had tot gevolg dat deze openbare instelling veel ruimere activiteiten ging ontplooien dan in een eerdere periode — waarvan de duur op grond van de stukken overigens niet kan worden vastgesteld — het geval was geweest. Daarom wenst de nationale rechter met zijn derde vraag van het Hof te vernemen, of sprake is van de invoering of wijziging van een steunmaatregel, wanneer een Lid-Staat via de vertegenwoordigers van de bevoegde ministers in de raad van beheer van een openbare instelling een algemene beleidslijn steunt die de verruiming van een steunmaatregel inhoudt, dan wel zich niet tegen die verruiming verzet.

28 Wanneer de steunmaatregel het gevolg is van reeds van kracht zijnde wettelijke bepalingen die niet worden gewijzigd, kan wat de toepassing van artikel 93, leden 1 en 3, EEG-Verdrag betreft, niet aan de hand van de omvang van de steun en met name van de hoogte van het steunbedrag op enig tijdstip in het bestaan van de

onderneming worden beoordeeld of er sprake is van een nieuwe dan wel van een wijziging van een bestaande steunmaatregel. Om een steunmaatregel als nieuw of gewijzigd aan te merken, is uit te gaan van de bepalingen waarbij in die maatregel is voorzien, en van de daarin vastgestelde modaliteiten en grenzen.

29 Het besluit dat op 1 februari 1989 in werking is getreden, heeft geen wijzigingen gebracht in de wettelijke regeling op grond waarvan de NDD de betrokken voordelen genoot, niet met betrekking tot de aard van die voordelen en evenmin met betrekking tot de activiteiten van de openbare instelling waarvoor zij golden, nu de wet van 31 augustus 1939 in zeer algemene termen deze instelling belastte met de opdracht om de kredietrisico's bij export te verminderen. Het besluit blijft dus zonder gevolgen voor de bij die wet ingevoerde steunregeling. Hoewel het besluit van na de ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst met COBAC dateert, wijst niets in de stukken erop, dat het bestaan en de inhoud van die overeenkomst — die enkel bindend was voor de twee partijen, de NDD en COBAC — bepalend waren voor de omvang van de voordelen die de Belgische Staat bij de wet van 31 augustus 1939 aan de NDD heeft verleend.

30 In verschillende van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen is betoogd, dat deze openbare instelling vóór het litigieuze besluit geen activiteiten uitoefende waarmee zij in concurrentie kwam met particuliere ondernemingen, en dat de steun die zij genoot dus uitsluitend ten goede kwam aan buiten de mededingingssfeer vallende activiteiten. Gesteld dat deze omstandigheid in de onderhavige zaak van belang kan zijn, nu de wet van 31 augustus 1939 de taak van de NDD in zeer ruime termen omschreef, kan worden volstaan met vast te stellen, dat de overeenkomst tussen de NDD en COBAC integendeel in een zekere mededinging tussen die twee instellingen voorzag. Zoals gezegd in rechtsoverweging 25 van het onderhavige arrest, konden de NDD en COBAC namelijk concurreren voor de verzekering van de handelsrisico's inzake de uitvoer naar de Verenigde Staten en Canada, en van de risico's betreffende sommige internationale transacties. Op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding kwam de bestaande steunregeling dus niet uitsluitend ten goede aan activiteiten buiten de mededingingssfeer.

31 Zelfs indien het op 1 februari 1989 in werking getreden besluit helemaal aan de staat zou kunnen worden toegerekend, kan het dus niet worden beschouwd als de invoering of wijziging van steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag.

32 De tegenovergestelde opvatting zou immers tot gevolg hebben, dat de betrokken Lid-Staat niet enkel nieuwe steunmaatregelen of wijzigingen ten gronde van de steun aan een onder een bestaande steunregeling vallende onderneming bij de Commissie moet aanmelden en aan voorafgaande toetsing onderwerpen, maar bovendien ook alle maatregelen die de activiteiten van die onderneming raken en een weerslag kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt, de mededinging of louter op het in een bepaalde periode daadwerkelijk uitgekeerde steunbedrag, dat afhankelijk is van de omzet van de onderneming, al staat de steun in beginsel vast. In het meest extreme geval zou bij een openbare onderneming als de NDD elke nieuwe verzekeringsovereenkomst, die volgens de door de gemachtigde van de Belgische regering ter terechtzitting verstrekte gegevens aan de toezichthoudende overheid moet worden voorgelegd, kunnen worden beschouwd als een maatregel die onder de procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag valt.

33 Een dergelijke uitlegging, die beantwoordt aan de letter noch aan het doel van die bepaling, en evenmin in overeenstemming is met de daarbij vastgestelde verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de Commissie en de Lid-Staten, zou tot rechtsonzekerheid leiden voor de ondernemingen en de Lid-Staten, die zeer verschillende maatregelen vooraf zouden moeten aanmelden, en zouden moeten wachten met de tenuitvoerlegging ervan, ook al staat niet vast dat het wel degelijk om nieuwe steunmaatregelen gaat. Wat de feiten van het hoofdgeding betreft, blijkt overigens uit de houding van de Commissie zelf, hoezeer deze rechtsonzekerheid een realiteit is. Voor het Hof betoogt zij immers met betrekking tot de eerste vraag, dat er sprake is van een wijziging van de steunmaatregelen ten gunste van de NDD, hoewel bij haar een klacht is ingekomen over het bestaan en de verenigbaarheid van die steun vanaf 1 februari 1989, en zij van de Belgische regering in 1991 tot twee maal toe inlichtingen heeft gevraagd en gekregen, en het niettemin niet nodig heeft geacht daaromtrent een standpunt in te nemen.

34 De steun die onder de in het verwijzingsarrest beschreven voorwaarden is toegekend, maakt deel uit van een steunregeling die bestond vóór de inwerkingtreding van het Verdrag, en moet dus worden onderworpen aan het voortdurend onderzoek als bedoeld in artikel 93, lid 1. Het staat aan de Commissie om het initiatief te nemen voor dit onderzoek, op grond waarvan zij aan de betrokken Lid-Staat de dienstige maatregelen kan voorstellen welke de werking van de gemeenschappelijke

markt vereist; in voorkomend geval kan zij, na de procedure van artikel 93, lid 2, te hebben ingeleid, beslissen dat de steunmaatregelen die zij onverenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt, moeten worden opgeheven of gewijzigd.

35 Mitsdien moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord, dat artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, aldus moet worden uitgelegd, dat onder de in het verwijzingsarrest beschreven omstandigheden de uitbreiding van het werkterrein van een openbare instelling, die krachtens een wettelijke regeling die reeds van kracht was vóór de inwerkingtreding van het Verdrag, staatssteun ontvangt, de bij die wettelijke regeling ingestelde steunregeling niet wijzigt, zodat zij niet kan worden beschouwd als de invoering of wijziging van een steunmaatregel, die ingevolge die bepaling moet worden aangemeld en niet tot uitvoering mag worden gebracht.

De tweede vraag

36 Gelet op het antwoord op de eerste en de derde vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

37 De kosten door de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Hof van Beroep te Brussel bij arrest van 5 februari 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, moet aldus worden uitgelegd, dat onder de in het verwijzingsarrest beschreven omstandigheden de uitbreiding van het werkterrein van een openbare instelling, die krachtens een wettelijke regeling die reeds van kracht was vóór de inwerkingtreding van het Verdrag, staatssteun ontvangt, de bij die wettelijke regeling ingestelde steunregeling niet wijzigt, zodat zij niet kan worden beschouwd als de invoering of wijziging van een steunmaatregel, die ingevolge die bepaling moet worden aangemeld en niet tot uitvoering mag worden gebracht.**

2) **De tweede vraag van de nationale rechter behoeft niet te worden beantwoord.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 augustus 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due