ARREST VAN HET HOF

16 mei 2002 *

In zaak C-482/99,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en F. Million als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en J. Flett als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende nietigverklaring van beschikking 2000/513/EG van de Commissie van 8 september 1999 betreffende de door Frankrijk toegekende staatssteun ten gunste van de onderneming Stardust Marine (PB 2000, L 206, blz. 6),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. Jann, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues en C. W. A. Timmermans (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

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

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 20 december 1999, heeft de Franse Republiek krachtens artikel 230 EG verzocht om nietigverklaring van

beschikking 2000/513/EG van de Commissie van 8 september 1999 betreffende de door Frankrijk toegekende staatssteun ten gunste van de onderneming Stardust Marine (PB 2000, L 206, blz. 6; hierna: „bestreden beschikking").

De feiten

2 De vennootschap Stardust Marine (hierna: „Stardust"), die vooral werkzaam is op de markt van plezierboten, is in 1989 opgericht. De bank SBT-Batif (hierna: „SBT"), dochteronderneming van Altus Finance (hierna: „Altus"), die tot de groep Crédit Lyonnais behoort, had zich er aanvankelijk toe verbonden Stardust door middel van leningen en garanties te financieren.

3 Na vijf jaren sterke groei behaalde Crédit Lyonnais negatieve resultaten in 1992 (– 1,8 miljard FRF) en 1993 (– 6,9 miljard FRF). Op verzoek van de Autorité de surveillance du système bancaire français besloten de Franse autoriteiten in 1994 haar financieel te steunen. Deze steun omvatte een kapitaalverhoging met 4,9 miljard FRF en de overname van de aan de verbintenissen verbonden risico's en kosten, die vervolgens werden ingebracht in een specifieke afsplitsingsstructuur, het Consortium de Réalisations (hierna: „CDR"), een 100 % dochteronderneming van Crédit Lyonnais, die in 1995 in het kader van een „afstotingsplan" werd opgericht. CDR kocht voor ongeveer 190 miljard FRF activa van Crédit Lyonnais. Volgens het herstructureringsplan dienden alle betrokken activa te worden verkocht of vereffend.

4 Stardust, die sinds 1994 na een kapitaalverhoging met 44,3 miljoen FRF, waarop Altus in oktober 1994 via schuldvergelijking had ingeschreven, door Crédit Lyonnais via Altus wordt gecontroleerd, maakt deel uit van de activa van Crédit Lyonnais die in het kader van het afstotingsplan van 1995 in CDR zijn ingebracht wegens de slechte kwaliteit van de activa en de verliezen die zij naar verwachting

zouden genereren. Als dochteronderneming van CDR behoorde Stardust nog na 1995 en tot haar privatisering tot de groep Crédit Lyonnais, aangezien CDR tot eind 1998 een volle, zij het niet-geconsolideerde dochteronderneming van Crédit Lyonnais is gebleven. De leiding van Crédit Lyonnais heeft echter geen rechtstreekse rol meer gespeeld bij het beheer van Stardust nadat zij was overgedragen aan CDR, omdat het beheer van CDR en Crédit Lyonnais volledig werd gescheiden overeenkomstig beschikking 95/547/EG van de Commissie van 26 juli 1995 betreffende de voorwaardelijke goedkeuring van de steun die door Frankrijk aan Crédit Lyonnais werd verleend (PB L 308, blz. 92).

5 CDR heeft het kapitaal van Stardust in drie fasen verhoogd. De eerste kapitaalverhoging, voor een totaalbedrag van 112 miljoen FRF, vond plaats in april 1995. Tot de tweede kapitaalverhoging, met 250,5 miljoen FRF, werd besloten op de buitengewone algemene vergadering van 26 juni 1996; deze verhoging werd doorgevoerd door middel van twee stortingen, in juni 1996 (voor tweederde van het bedrag) respectievelijk in maart 1997 (voor het resterende derde). De derde en laatste kapitaalverhoging, voor een bedrag van 89 miljoen FRF, vond plaats na een buitengewone algemene vergadering van 5 juni 1997.

6 Na de laatste herkapitalisatie in juni 1997 heeft CDR haar deelneming in Stardust (99,90 % van het kapitaal van Stardust) voor 2 miljoen FRF aan de onderneming FG Marine verkocht.

De procedure voor de Commissie en de bestreden beschikking

7 Op 20 juni 1997 werd bij de Commissie tegen de Franse Republiek een klacht ingediend betreffende verschillende herkapitaliseringen van Stardust door de staat en betreffende de voorwaarden waaronder Stardust door CDR aan FG Marine was verkocht.

8 Op 2 juli 1997 heeft de Commissie de Franse autoriteiten schriftelijk verzocht, haar volledig in te lichten over de financiële situatie van Stardust, over de doorgevoerde kapitaalverrichtingen en, in voorkomend geval, over de verkoop of de geplande verkoop van deze activa van CDR en over de precieze wijze waarop de verkoopprocedure zou verlopen.

9 Op 5 november 1997 heeft de Commissie besloten met betrekking tot de steunmaatregelen ten gunste van Stardust de procedure op grond van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 2, EG) in te leiden. Zij heeft de Franse regering hiervan in kennis gesteld bij brief van 8 december 1997, waarin zij haar verzocht, alle inlichtingen te verstrekken die nodig waren voor de instructie van de zaak.

10 De inleiding van deze procedure is aangekondigd in mededeling 98/C 111/07 van de Commissie van 9 april 1998 krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag, aan de andere lidstaten en andere belanghebbenden betreffende de herkapitalisatie van de vennootschap Stardust Marine (PB C 111, blz. 9).

11 Na de inleiding van deze procedure is er opnieuw informatie uitgewisseld tussen de Commissie en de Franse regering.

12 De Commissie heeft de bestreden beschikking vastgesteld op 8 september 1999 en aan de Franse autoriteiten betekend op 13 oktober 1999.

13 Het dispositief van de beschikking luidt als volgt:

„*Artikel 1*

De [kapitaalverhoging] ten behoeve van Stardust Marine ten belope van 44,3 miljoen FRF, die door Altus Finance in oktober 1994 werd verricht, en [die] ten belope van 112 miljoen FRF welke door CDR in april 1995 werd verricht, het voorschot in rekening courant ten belope van 127,5 miljoen FRF dat door CDR van juli 1995 tot juni 1996 werd verstrekt, en de door CDR verrichte herkapitalisaties van 250,5 miljoen FRF in juni 1996 en 89 miljoen FRF in juni 1997, vormen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Deze maatregelen met een totale geactualiseerde waarde op 31 oktober 1994 van 450,4 miljoen FRF kunnen niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard in de zin van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag en artikel 61, leden 2 en 3, van de EER-Overeenkomst.

Artikel 2

Frankrijk is ertoe gehouden van Stardust de terugbetaling te eisen aan de staat of aan CDR van het bedrag van 450,4 miljoen FRF dat overeenkomt met het steungehalte van de betrokken maatregelen in geactualiseerde waarde op 31 oktober 1994. Dit bedrag wordt vermeerderd met rente, welke berekend wordt vanaf die datum, op basis van het door de Commissie voor de berekening van het subsidie-equivalent van steun in Frankrijk vastgestelde referentiepercentage.

Artikel 3

Frankrijk deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek."

Ten gronde

14 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking voert de Franse regering vijf middelen aan.

15 Met haar eerste middel, dat in twee onderdelen uiteenvalt, betwist de Franse regering het overheidskarakter van de steun aan Stardust. In de tweede plaats stelt zij dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te stellen dat SBT en Altus ten aanzien van Stardust niet voorzichtig hebben gehandeld. In de derde plaats bevat de beschikking tegenstrijdigheden, met name met betrekking tot de aanwijzing van de steunverlener. In de vierde plaats levert de beschikking schending op van het rechtszekerheidsbeginsel, doordat het afwijkt van vroegere beschikkingen van de Commissie. Ten slotte heeft de Commissie de rechten van de verdediging van de Franse regering geschonden tijdens de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikking heeft geleid.

Algemene voorafgaande opmerkingen

16 Vooraf zij opgemerkt dat de Commissie zich, om uit te maken of de betrokken maatregelen staatssteun uitmaken, in de eerste plaats heeft gebaseerd op de financiële steun die aan Stardust is verleend vóór haar afsplitsing naar het CDR.

17 De Commissie erkent immers in de bestreden beschikking dat, „geïsoleerd in de tijd beschouwd, de maatregelen van de staat via CDR, vanaf het moment dat de onderneming in 1995 werd afgesplitst, gedeeltelijk kunnen worden geacht te voldoen aan de doelstellingen inzake een gezond beheer, het minimaliseren van de verliezen en de instandhouding van de vermogensbelangen van de staat. [...] Echter, zelfs in het geval van deze — niet-onderzochte — hypothese, zou een gezond beheer van dit dossier door CDR als voorzichtige investeerder, niets afdoen aan het steunkarakter van de betrokken maatregelen ten gunste van Stardust" (punt 50). „Bij de beoordeling van deze transactie houdt de Commissie immers de permanente aard van de maatregelen van de staat ten gunste van Stardust voor ogen [...], welke niet wordt onderbroken door de afsplitsing van de onderneming naar CDR, alsof niets was gebeurd vóór 1995" (punt 51).

18 Verder heeft de Commissie in de bestreden beschikking weliswaar de herkapitalisaties van Stardust door Altus, in oktober 1994, en door CDR, in april 1995, juni 1996 en juni 1997, als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG aangemerkt, doch zij erkent zelf dat door deze maatregelen slechts de vóór oktober 1994 aan Stardust verstrekte steun werd „gematerialiseerd".

19 Uit punt 95 van de beschikking blijkt immers dat „de betrokken steunmaatregelen in werkelijkheid werden toegekend vóór de herkapitalisaties van de onderneming tussen 1994 en 1997 — die in feite de uitgestelde betaling vormen van de steunelementen die zij bevatten — en dat zij hoofdzakelijk voortvloeien uit de ondoordachte financiering van Stardust door Crédit Lyonnais tijdens de periode van haar versnelde groei in 1992-1994". Bovendien moeten de „herkapitalisaties" volgens punt 103 van de beschikking worden beoordeeld „in [...] de context waarin de steun oorspronkelijk aan Stardust werd verstrekt, in het bijzonder in de jaren 1992, 1993 en 1994" (andere citaten in de punten 48, 51, 53, 100-102, 106 en 114 van de bestreden beschikking gaan in dezelfde richting).

20 Aangezien de Commissie aldus ervan is uitgegaan dat de door Altus en SBT in 1992, 1993 en 1994 aan Stardust verstrekte financiële steun aan de oorsprong lag

van de door de bestreden beschikking gewraakte staatssteun, dient het onderzoek van de vraag of deze steun als staatssteun kan worden aangemerkt, waarom verzoekster het Hof in haar eerste en tweede middel verzoekt, in de eerste plaats op deze maatregelen betrekking te hebben.

Het eerste middel

21 Met dit middel betwist de Franse regering dat de door Altus en SBT — dochterondernemingen van Crédit Lyonnais — gebruikte financiële middelen om Stardust te financieren, als „staatssteun" in de zin van artikel 87, lid 1, EG kunnen worden aangemerkt (eerste onderdeel), en dat de steunmaatregelen ten gunste van Stardust aan de Franse Staat kunnen worden toegerekend (tweede onderdeel).

Voorafgaande opmerkingen betreffende het eerste middel

22 Artikel 87, lid 1, EG bepaalt dat steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

23 Volgens vaste rechtspraak mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en de gevallen waarin hij wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen (zie met name arresten van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Jurispr. blz. 595, punt 21;

30 januari 1985, Commissie/Frankrijk, 290/83, Jurispr. blz. 439, punt 14; 2 februari 1998, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punt 35, en 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, Jurispr. blz. I-1603, punt 13). Het gemeenschapsrecht verzet er zich immers tegen dat louter door de oprichting van autonome, met de verdeling van de steun belaste instanties de regels betreffende staatssteun zouden kunnen worden omzeild.

24 Voordelen kunnen evenwel enkel als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG worden beschouwd indien zij rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd (zie arresten van 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 19; 30 november 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Jurispr. blz. I-6185, punt 16; 7 mei 1998, Viscido e.a., C-52/97—C-54/97, Jurispr. blz. I-2629, punt 13; 1 december 1998, Ecotrade, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 35; 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr. blz. I-3735, punt 35, en 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 58), en aan de staat kunnen worden toegerekend (arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 35; arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 11, en Italië/Commissie, C-305/89, reeds aangehaald, punt 13).

Het eerste onderdeel van het eerste middel

Argumenten van partijen

25 In dit eerste onderdeel stelt de Franse regering, dat de Commissie het begrip „staatsmiddelen" in artikel 87, lid 1, EG verkeerd heeft uitgelegd.

26 Om te beginnen kan volgens de tekst van het Verdrag enkel van staatssteun worden gesproken wanneer vaststaat dat de steunverlener overheidsmiddelen heeft aangewend. Uit het feit alleen dat een onderneming tot de publieke sector behoort, kan de Commissie niet afleiden dat de door deze onderneming aangewende middelen automatisch en stelselmatig staatsmiddelen zijn. Een dergelijke zuiver organieke opvatting van de aard van de middelen zou te extensief zijn. Bovendien zou de toepassing van een dergelijk organiek criterium tot een ongelijke behandeling van openbare ten opzichte van particuliere bedrijven leiden, aangezien — in strijd met het in artikel 295 EG vervatte beginsel van de neutraliteit van het Verdrag ten aanzien van de regeling van het eigendomsrecht van de ondernemingen — gevolgen zouden worden verbonden aan het loutere feit dat een onderneming tot de publieke sector behoort. Particuliere bedrijven kunnen immers net zoals openbare bedrijven risico's nemen die op een mislukking kunnen uitdraaien.

27 Verder stelt de Franse regering dat de middelen van Crédit Lyonnais en haar dochterondernemingen rechtstreeks noch zijdelings, en zelfs niet ten dele, staatsmiddelen zijn. De oorspronkelijk aan Stardust verleende financiële steun was afkomstig van SBT, een dochteronderneming van Altus en dus een „kleindochteronderneming" van Crédit Lyonnais, die gelden aantrok op de private kapitaalmarkt, zonder specifieke tussenkomst van de overheid. Verder hebben Altus en SBT vóór hun steunverlening aan Stardust geen overheidsmiddelen gekregen, en heeft Crédit Lyonnais vóór 30 juni 1994, datum waarop het grootste deel van de omstreden financiële steun reeds aan Stardust was verstrekt, evenmin overheidsmiddelen gekregen.

28 Ten slotte stelt de Franse regering, dat de Commissie haar verplichting om gemeenschapshandelingen te motiveren, niet is nagekomen door niet uit te leggen waarom zij de middelen voor de kapitaalverhogingen van Stardust als staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG heeft aangemerkt.

29 De Commissie antwoordt hierop dat zij in punt 37 van de bestreden beschikking heeft verklaard dat „de middelen die het overheidsbedrijf Crédit Lyonnais via

haar dochterondernemingen SBT en Altus voor deze transactie heeft vrijgegeven, [...] staatsmiddelen [zijn] in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag". Verder heeft zij er in punt 39 van de beschikking aan herinnerd dat zij in haar beschikking 98/490/EG van 20 mei 1998 betreffende de door Frankrijk aan de groep Crédit Lyonnais verleende steun (PB L 221, blz. 28; hierna: „beschikking betreffende de steun ten gunste van Crédit Lyonnais"), had verklaard dat de middelen van CDR staatsmiddelen waren, „niet alleen omdat CDR een 100 % dochteronderneming van een openbaar bedrijf is, maar ook omdat haar een door de staat gegarandeerde participatielening is verstrekt en de staat haar verliezen op zich neemt".

30 Verder benadrukt de Commissie dat uit staatsmiddelen gefinancierde maatregelen niet automatisch staatssteun zijn. Er dient integendeel nog te worden aangetoond dat deze maatregelen niet beantwoorden aan het gedrag van een voorzichtige investeerder in een markteconomie. Met name uit het arrest van het Gerecht van 6 oktober 1999, Salomon/Commissie (T-123/97, Jurispr. blz. II-2925, punten 68 en 69) blijkt immers, dat wanneer een openbare bank haar middelen aanwendt om een operatie te verrichten die een particuliere bank in dezelfde omstandigheden eveneens zou hebben verricht, er geen sprake kan zijn van staatssteun. Evenmin kan haar worden verweten openbare bedrijven in strijd met artikel 295 EG ongelijk te hebben behandeld.

31 Ten slotte kan volgens haar de Franse regering niet staande houden dat de bestreden beschikking onwettig is omdat de Commissie niet zou hebben uitgelegd waarom zij de middelen als staatsmiddelen heeft aangemerkt. De Commissie heeft in de beschikking immers duidelijk aangegeven waarom zij van mening is dat de betrokken maatregelen binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen.

Beoordeling door het Hof

32 Vooraf dient te worden vastgesteld dat de Franse regering niet betwist dat de door CDR gebruikte middelen om Stardust te financieren, staatsmiddelen in de zin van

artikel 87, lid 1, EG zijn. Er dient dus enkel te worden onderzocht of de door Altus en SBT aan Stardust verstrekte leningen en garanties en de door hen verrichte herkapitalisatie vóór de afsplitsing van Stardust naar CDR uit staatsmiddelen zijn gefinancierd.

33 Dienaangaande blijkt uit de stukken dat de staat op 31 december 1994 ongeveer 80 % van de aandelen van Crédit Lyonnais en bijna 100 % van haar stemrechten in handen had. Crédit Lyonnais bezat 100 % van de aandelen van Altus, die zelf 97 % van de aandelen van SBT bezat; de overige 3 % waren in handen van Crédit Lyonnais. Verder werden de voorzitter van Crédit Lyonnais en tweederde van de leden van haar raad van bestuur door de staat benoemd. De voorzitter van Crédit Lyonnais was ook voorzitter van de raad van bestuur van Altus, waarvan de leden door de raad van bestuur van Crédit Lyonnais werden benoemd.

34 In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld dat Crédit Lyonnais, Altus en SBT onder staatscontrole stonden en openbare bedrijven waren in de zin van artikel 2, eerste alinea, tweede streepje, van richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven (PB L 195, blz. 35), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/84/EEG van de Commissie van 30 september 1993 (PB L 254, blz. 16; hierna: „richtlijn 80/723"). De Franse autoriteiten konden immers op deze ondernemingen rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed in de zin van deze bepaling uitoefenen.

35 Er dient dus te worden nagegaan of, gelet op een dergelijke situatie van staatscontrole, de financiële middelen van de gecontroleerde ondernemingen in een geval als het onderhavige, waarin tussen partijen niet wordt betwist dat de betrokken ondernemingen vóór 30 juni 1994 geen financiële steun, zoals een garantie of specifieke financiële middelen, van de Franse autoriteiten hebben

ontvangen, als „staatsmiddelen" in de zin van artikel 87, lid 1, EG kunnen worden beschouwd.

36 Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak niet in alle gevallen behoeft te worden aangetoond dat staatsmiddelen zijn overgedragen om het aan een of meerdere ondernemingen verleende voordeel als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG te kunnen aanmerken (zie met name arresten van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 14, en 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 16).

37 In de tweede plaats volgt reeds uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 87, lid 1, EG alle geldelijke middelen omvat die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Dus ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de betrokken maatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als staatsmiddelen aan te merken (zie arrest van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 50).

38 Bijgevolg heeft de Commissie, door in de bestreden beschikking te verklaren dat de middelen van openbare bedrijven zoals Crédit Lyonnais en haar dochterondernemingen onder staatscontrole vielen en dus ter beschikking van de staat stonden, het begrip „staatsmiddelen" in de zin van artikel 87, lid 1, EG niet verkeerd uitgelegd. De staat is immers perfect in staat, door haar dominerende invloed op deze ondernemingen het gebruik van hun middelen te sturen om, in voorkomend geval, specifieke voordelen voor andere ondernemingen te financieren.

39 Overigens kan een dergelijke uitlegging, anders dan de Franse regering stelt, niet worden opgevat als een mogelijke bron van discriminatie van openbare ten opzichte van particuliere bedrijven. In de onderhavige context kan de situatie van een openbaar bedrijf niet worden vergeleken met die van een particulier bedrijf. De staat kan immers door middel van haar openbare bedrijven andere dan commerciële doelstellingen nastreven, zoals in de elfde overweging van de considerans van richtlijn 80/723 in herinnering is gebracht.

40 Bovendien kan de Franse regering niet staande houden dat de bestreden beschikking inbreuk maakt op artikel 253 EG, omdat de Commissie niet zou hebben uitgelegd waarom de maatregelen ten gunste van Stardust uit staatsmiddelen zijn gefinancierd.

41 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten van 17 januari 1984, VBVB en VBBB/Commissie, 43/82 en 63/82, Jurispr. blz. 19, punt 22, en 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 96).

42 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat in de bestreden beschikking meermaals, met name in de punten 27, 37 en 83, wordt verklaard dat de Commissie de middelen van openbare bedrijven zoals Crédit Lyonnais en haar dochterondernemingen als staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG beschouwt. Hierdoor konden de Franse regering en de gemeenschapsrechter weten waarom de Commissie van mening was dat er in casu sprake was van staatsmiddelen.

43 Gelet op het voorgaande moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede onderdeel van het eerste middel

Argumenten van partijen

44 In het tweede onderdeel van het eerste middel stelt de Franse regering dat de Commissie het begrip „toerekenbaarheid aan de staat" verkeerd heeft uitgelegd en dat de door SBT en Altus aan Stardust verleende financiële steun niet aan de staat kan worden toegerekend.

45 Volgens haar blijkt uit 's Hofs rechtspraak dat de Commissie geval per geval dient te onderzoeken of de steun aan de staat kan worden toegerekend en levert het feit op zich dat een onderneming organiek tot de openbare sector behoort, niet het vermoeden op dat aan dit criterium is voldaan. Het criterium van staatscontrole over een onderneming kan immers niet volstaan om het gedrag van een onderneming aan de staat toe te rekenen.

46 Verder kan de Commissie niet, zonder voorbij te gaan aan haar eigen beschikking betreffende de steun ten gunste van Crédit Lyonnais, de staat aansprakelijk stellen voor door een „kleindochteronderneming" van deze bank verleende financiële

steun, wanneer in dezelfde beschikking wordt vastgesteld dat op het niveau van zowel de moedermaatschappij als de groep de controle zeer gebrekkig is geweest.

47 Overigens worden openbare bedrijven in de vorm van een handelsvennootschap in Frankrijk volgens dezelfde regels geëxploiteerd als particuliere vennootschappen, en geldt voor hen het autonomiebeginsel. In casu hebben SBT en Altus hun beslissingen in volkomen onafhankelijkheid van Crédit Lyonnais en, a fortiori, van de staat genomen.

48 De Commissie stelt dat de staat de meerderheid van het kapitaal en van de stemrechten in Crédit Lyonnais in handen had en haar voorzitter en de meeste leden van haar raad van bestuur benoemde. In deze omstandigheden kan volgens haar niet worden ontkend dat de staat controle over Crédit Lyonnais en, via deze laatste, over Altus uitoefende, en evenmin dat, gelet op deze controle, de door Altus verrichte investeringen aan de staat konden worden toegerekend ondanks de gebrekkige controle door Crédit Lyonnais op de activiteiten van haar dochteronderneming.

49 Ten slotte kan de Franse regering niet met succes stellen dat zij niets afwist van het gedrag van Altus, terwijl deze laatste toch een 100 % dochteronderneming van Crédit Lyonnais was, waarvan 80,70 % van de aandelen en bijna 100 % van de stemrechten in handen van de staat waren. Zo blijkt uit een op 5 januari 1998 door de Franse autoriteiten aan de Commissie toegezonden document, dat in 1991 de Bankcommissie „evenals de minister van Economie en Financiën bezorgd was over de evolutie van de bank en een onderzoek [had] ingesteld in de dochterondernemingen van de groep die het grootste gevaar liepen. In het tweede semester van 1991 werd Altus onderzocht." Ook hebben de vertegenwoordigers van de staat in de raad van bestuur van Crédit Lyonnais in 1992 „hun bezorgdheid geuit, in het bijzonder over het interne toezicht op de risico's en over de situatie van Altus Finance". Uit de door de nieuwe bestuurders van Crédit Lyonnais en de Bankcommissie in 1993 gevoerde onderzoeken is gebleken dat

„met name Altus Finance in het eerste semester van 1993 nieuwe risico's heeft genomen".

Beoordeling door het Hof

50 Vaststaat dat de Commissie in de bestreden beschikking heeft geoordeeld dat de door Altus en SBT aan Stardust verleende financiële steun aan de staat kon worden toegerekend, op grond van het feit alleen dat de eerste twee vennootschappen als dochterondernemingen van Crédit Lyonnais indirect door de staat werden gecontroleerd.

51 Een dergelijke uitlegging van de voorwaarde dat een maatregel, om als „staatssteun" in de zin van artikel 87, lid 1, EG te kunnen worden aangemerkt, aan de staat moet kunnen worden toegerekend, en die deze toerekenbaarheid reeds afleidt uit de omstandigheid dat deze maatregel door een openbaar bedrijf is genomen, kan niet worden aanvaard.

52 Zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, rechtvaardigt dit niet automatisch het vermoeden dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend. Een openbaar bedrijf kan in meer of mindere mate onafhankelijk optreden, naar gelang van de autonomie die haar door de staat is verleend. Dit kan het geval zijn voor openbare bedrijven zoals Altus en SBT. Dat een openbaar bedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen, zoals de onderhavige financiële steunmaatregelen, aan de staat toe te rekenen. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken.

53 Dienaangaande kan niet worden geëist dat op basis van een gedetailleerd onderzoek wordt aangetoond dat de overheid het openbare bedrijf er concreet toe heeft aangezet de betrokken steunmaatregelen te nemen. Gelet op de nauwe relatie tussen de staat en de openbare bedrijven is het risico immers reëel dat de via deze bedrijven toegekende staatssteun op weinig transparante wijze en in strijd met de in het Verdrag vastgelegde regeling inzake staatssteun wordt verleend.

54 Verder zal het juist als gevolg van de bevoorrechte betrekkingen tussen de staat en openbare bedrijven voor derden in de regel zeer moeilijk zijn om in een concreet geval aan te tonen dat door dergelijke bedrijven genomen steunmaatregelen werkelijk in opdracht van de overheid zijn getroffen.

55 Op deze gronden dient te worden aangenomen dat de toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen. Dienaangaande heeft het Hof reeds in aanmerking genomen dat de betrokken instelling de bestreden beslissing niet kon nemen zonder rekening te houden met de door de overheid gestelde eisen (zie met name arrest Van der Kooy e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 37), of dat de overheidsbedrijven via welke de steun was verleend, nog afgezien van de organieke elementen die hen met de staat verbonden, rekening moesten houden met de aanwijzingen van een comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) (reeds aangehaalde arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, punten 11 en 12, en Italië/Commissie, C-305/89, punten 13 en 14).

56 Ook andere aanwijzingen kunnen in voorkomend geval relevant zijn om een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel aan de staat te kunnen toerekenen, zoals met name het feit dat het bedrijf deel uitmaakt van de structuur van de openbare administratie, de aard van zijn activiteiten en het feit dat het bedrijf bij het verrichten van deze activiteiten op de markt normaal concurreert met

particuliere marktdeelnemers, het juridische statuut van het bedrijf — of het publiek recht van toepassing is dan wel het algemene vennootschapsrecht —, de mate waarin de overheid toezicht op het beheer van het bedrijf uitoefent, of elke andere aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden.

57 De omstandigheid dat een openbaar bedrijf in de vorm van een gemeenrechtelijke kapitaalvennootschap is opgericht kan, gelet op de autonomie die het aan deze rechtsvorm kan ontlenen, evenwel nog geen reden zijn om uit te sluiten dat een steunmaatregel van een dergelijke vennootschap aan de staat kan worden toegerekend (zie in die zin arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, reeds aangehaald, punt 13). Gelet op de bestaande controle en de daarmee verband houdende reële mogelijkheid om een dominerende invloed uit te oefenen, kan namelijk niet zonder meer worden uitgesloten dat een door een dergelijke vennootschap genomen maatregel aan de staat kan worden toegerekend, en dus evenmin dat de verdragsregels inzake staatssteun worden ontdoken, wat niet wegneemt dat de rechtsvorm van het openbare bedrijf als zodanig, naast andere elementen, een relevante aanwijzing vormt op basis waarvan in een concreet geval kan worden vastgesteld dat de staat bij de steunmaatregel is betrokken.

58 In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking enkel het organieke criterium gehanteerd dat Crédit Lyonnais, Altus en SBT als openbare bedrijven onder staatscontrole stonden. In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld dat deze uitlegging van het criterium van de toerekenbaarheid aan de staat onjuist is.

59 Het tweede onderdeel van het eerste middel van de Franse regering is dus gegrond.

Het tweede middel

Argumenten van partijen

60 Met haar tweede middel stelt de Franse regering dat, anders dan de Commissie in de bestreden beschikking verklaart, de door de dochterondernemingen van Crédit Lyonnais aan Stardust verleende steun, gelet op de periode waarin hij werd verstrekt, blijk gaf van voorzichtig gedrag.

61 In de eerste plaats betoogt de Franse regering dat het verstrekken van een lening dient te worden getoetst aan de houding die een particuliere investeerder in normale marktvoorwaarden ten tijde van de toekenning van deze lening, gelet op de op dat ogenblik beschikbare informatie en te verwachten marktevolutie, zou hebben aangenomen. De Commissie had dus voor haar oordeel of de staat voorzichtig had gehandeld, moeten uitgaan van de betrokken periode en niet van een latere situatie. Nergens uit de bestreden beschikking blijkt dat SBT en Altus zich op het ogenblik dat zij de financiële steun verleenden, niet hebben gedragen als voorzichtige investeerders in een markteconomie.

62 In dit verband herinnert de Commissie eraan dat zij in punt 22 van de bestreden beschikking heeft verklaard dat „de betrokken maatregelen [moeten] worden geanalyseerd in de context waarin zij werden toegekend, en niet achteraf", en in punt 25 dat „[de Commissie,] om te beoordelen of de financieringsmaatregelen ten gunste van Stardust steunelementen bevatten, [...] zich niet in de huidige situatie [plaatst], daar het zeer negatieve resultaat van deze financieringen bekend is, maar in de situatie van vóór 1995, toen deze maatregelen door Crédit Lyonnais werden toegekend".

63 Verder benadrukt de Commissie dat volgens de gegevens van tabel 2, dat wil zeggen punt 93 van de bestreden beschikking, het nettoresultaat van Stardust op 31 december 1993 - 15,9 miljoen FRF bedroeg. Hoewel het balanstotaal op 31 december 1994 niet bekend was, aangezien het boekjaar pas op 30 juni 1995 met een nettoresultaat van - 361,2 miljoen FRF werd afgesloten, heeft de Commissie toch verklaard dat volgens de nationale autoriteiten een audit op het moment dat Altus de zeggenschap over de onderneming overnam, reeds had lieten zien dat er een voorzieningsbehoefte van ongeveer 203 miljoen FRF bestond (punt 31 van de beschikking), terwijl haar omzet op 31 december 1993 117,5 miljoen FRF bedroeg. Volgens de Commissie blijkt hieruit dat Stardust zich reeds lang vóór juni 1995 en zelfs vóór 31 december 1994, datum waarop zij aan CDR werd overgedragen, in een bijzonder kritieke situatie bevond.

64 In de tweede plaats stelt de Franse regering dat het door de lener in verhouding tot de ondernemingsbalans aangegane risico, dat de Commissie als enige criterium heeft gehanteerd, niet relevant is om uit te maken of een banklening met de nodige voorzichtigheid is toegekend.

65 De Commissie stelt dat het risico van Crédit Lyonnais, dat veel groter was dan het balanstotaal van Stardust, vooral werd gevormd door producten die niet geschikt waren om hoge risico's te dekken. Dit risico op financiële producten zoals leningen en garanties, dat lager zou moeten zijn dan het risico op aandelen, was in werkelijkheid veel hoger dan zelfs voor een financieel product met een zo hoog risico als aandelen aanvaardbaar is, aangezien het hoger was dan het maximale risico dat een aandeelhouder in het uiterste geval kan lopen, namelijk dat hij verplicht wordt om de schulden van de onderneming aan te zuiveren. Volgens de Commissie kan hier geen sprake zijn van het gedrag van een voorzichtig investeerder.

66 In de derde plaats stelt de Franse regering dat het in de bestreden beschikking aangevoerde argument dat er slechts één bankier was, hoogstens één criterium naast andere relevante criteria kan zijn aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat een financiering niet met de nodige voorzichtigheid is verleend. In

het geval van een kleine onderneming zoals Stardust is dit criterium evenwel niet relevant. Het is immers schering en inslag dat kleine en middelgrote ondernemingen zoals Stardust slechts één bankier hebben. Deze situatie komt overigens ook voor in andere lidstaten, waar bepaalde banken gespecialiseerd zijn in de financiering van kleine en middelgrote ondernemingen.

67 De Commissie erkent dat het weliswaar kan voorkomen dat een bankier de enige financier van een onderneming is, maar stelt dat de bankier in een dergelijk geval zal trachten, zijn productaanbod aan te passen aan de hoogte van het aangegane risico, zijn risico in verhouding tot het balanstotaal te beperken en zichzelf zekerheden op de activa van de onderneming te verschaffen, zodat hij zijn verliezen kan beperken indien de situatie verslechtert. Volgens de Commissie is in casu het tegenovergestelde gebeurd.

Beoordeling door het Hof

68 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat deelnemingen van de overheid in het kapitaal van een onderneming, in welke vorm dan ook, slechts staatssteun kunnen zijn wanneer aan alle in artikel 87, lid 1, EG bedoelde voorwaarden is voldaan (zie met name arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, hierna: „arrest Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 25, en 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92—C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 20).

69 Verder volgt uit het beginsel van gelijke behandeling van de openbare en de particuliere sector dat wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit niet als staatssteun kan worden aangemerkt (arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, reeds aangehaald, punt 20).

70 Volgens eveneens vaste rechtspraak moet dus worden beoordeeld of een particulier investeerder die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de publieke sector beheren, in vergelijkbare omstandigheden ertoe zou kunnen worden gebracht, een even grote hoeveelheid kapitaal in te brengen (arresten van 3 oktober 1991, Italië/Commissie, C-261/89, Jurispr. blz. I-4437, punt 8; 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92—C-280/92, reeds aangehaald, punt 21, en Spanje/Commissie, C-42/93, Jurispr. blz. I-4175, punt 13), mede gelet op de ten tijde van de inbreng beschikbare informatie en te verwachten evolutie.

71 In casu wordt tussen partijen niet betwist dat met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie.

72 In deze omstandigheden, en gelet op de punten 16 tot en met 20 van dit arrest, dient te worden nagegaan of de Commissie, zoals zij zelf in de bestreden beschikking meermaals stelt (zie met name punt 25), werkelijk op basis van de situatie in 1992, 1993 en 1994 tot de conclusie is gekomen dat de door Altus en SBT aan Stardust verleende leningen en garanties geen blijk gaven van een voorzichtig gedrag in een markteconomie, gelet op de op het ogenblik van verlening beschikbare gegevens en te verwachten ontwikkelingen. Indien dit niet het geval is, heeft de Commissie het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, dat ook betrekking heeft op de herkapitalisaties van Stardust door Altus in oktober 1994 en door CDR in april 1995, juni 1996 en juni 1997, verkeerd toegepast.

73 In dit verband wordt in punt 25 van de bestreden beschikking verklaard dat „de bank [SBT] de enige bankier van de onderneming [was]", en dat haar financiële steun „verschillende vormen, waaronder directe en indirecte leningen, [heeft] aangenomen onder meer in de vorm van door SBT toegekende financieringen aan investeerders die scheepsaandelen in de door Altus beheerde boten wilden kopen,

of in de vorm van borgen voor de financiering van deze investeringen. Deze praktijk was zeer riskant omdat SBT alle bankrisico's en een groot deel van de risico's buiten balans van de onderneming droeg."

74 De Commissie vervolgt in punt 26 van de beschikking, dat „een dergelijk gedrag [...] niet [strookt] met de normale voorzichtige praktijk van een bankier. [...] Uit het permanent karakter van deze steun kan worden afgeleid dat het niet om een eenmalige managementfout van de bank gaat maar om voortdurende en opzettelijke maatregelen ter bevordering van de groei van de onderneming, waardoor Stardust werd bevoordeeld in vergelijking met de financieringsvoorwaarden die [deze onderneming] bij particuliere banken op de markt had kunnen krijgen."

75 Uit deze gegevens kan, aldus de Commissie in punt 27 van de bestreden beschikking, „worden geconcludeerd dat de door de groep Crédit Lyonnais nog vóór de herkapitalisatie van 1994 aan de onderneming verleende permanente steun niet het karakter had van de financiële bijstand die een particuliere bank in een markteconomie zou hebben toegekend".

76 De Commissie heeft evenwel niet het bedrag van de in 1992, 1993 en 1994 aan Stardust verstrekte leningen en garanties vastgesteld. Dergelijke nadere informatie is onontbeerlijk om te kunnen nagaan of de betrokken financieringsmaatregelen met de nodige voorzichtigheid zijn genomen, en om het Hof in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen. Evenmin heeft de Commissie uitgelegd waarom deze verschillende financieringsmaatregelen in de toenmalige context geen blijk gaven van de nodige voorzichtigheid. In de bestreden beschikking zijn hieromtrent immers geen aanwijzingen te vinden op basis van de voor elk van deze jaren beschikbare gegevens, inzonderheid de financiële situatie van Stardust, haar marktpositie als vennootschap in de aanloopfase en de te verwachten evolutie van deze markt.

77 Verder blijkt uit de bestreden beschikking dat de Commissie voor de toepassing van het criterium van de voorzichtige investeerder in een markteconomie is uitgegaan van de situatie eind 1994, dat wil zeggen een latere periode dan die waarin de steun werkelijk was verleend.

78 In de eerste plaats heeft de Commissie meermaals (met name in de punten 29, 33 en 38 van de bestreden beschikking) overwogen dat de door SBT en Altus ten aanzien van Stardust genomen risico's eind 1994 minstens het dubbele van de balanswaarde van deze vennootschap bedroegen. Volgens punt 33 van de beschikking „[zou] geen enkele voorzichtige particuliere bank of onderneming met risicokapitaal risico's ter grootte van meer dan tweemaal haar balanstotaal [...] hebben aangegaan ten aanzien van één en dezelfde onderneming, zelfs indien het om een rendabele en goed beheerde onderneming zou gaan".

79 In de tweede plaats wordt in punt 38 van de bestreden beschikking gepreciseerd dat, „gezien de financiële situatie van de onderneming eind 1994, de door de groep Crédit Lyonnais genomen financiële risico's en de te verwachten verliezen die bij de audit van eind 1994 werden vastgesteld, waardoor voor meer dan 200 miljoen FRF nieuwe voorzieningen waren gerechtvaardigd, [...] reeds sinds eind 1994 [kon] worden voorzien dat de uitgestelde lasten van deze steun honderden miljoen FRF zouden belopen".

80 In de derde plaats komt de Commissie in punt 83 van de bestreden beschikking tot de slotsom dat „[het feit] dat deze vóór de afsplitsing verstrekte financiële steunmaatregelen niet overeenkomen met het normale gedrag van een investeerder in een markteconomie blijkt uit het buitengewoon hoge niveau van de door Crédit Lyonnais aangegane risico's, die door CDR werden overgenomen, ten aanzien van de onderneming, in de vorm van vorderingen en verplichtingen buiten balans welke meer dan 1 miljard FRF bedragen, rekening houdend met de aan de klanten van Stardust verleende financieringen, d.w.z. ongeveer drie keer zo hoog als de activa van de onderneming eind 1996".

81 Aldus blijkt uit de tekst zelf van de beschikking dat de Commissie het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie verkeerd heeft toegepast, aangezien zij voor het onderzoek van de aan Stardust verstrekte leningen en garanties niet is uitgegaan van de periode waarin zij zijn toegekend. Deze fout heeft niet alleen betrekking op deze leningen en garanties, maar ook op de door Altus in oktober 1994 en door CDR in april 1995, juni 1996 en juni 1997 verrichte herkapitalisaties, waarin volgens de Commissie de vóór oktober 1994 aan Stardust verstrekte steun werd „gematerialiseerd", zoals is opgemerkt in de punten 16 tot en met 19 van dit arrest.

82 Bijgevolg is het tweede middel van de Franse regering eveneens gegrond.

83 Aangezien de twee middelen — verkeerde uitlegging van het criterium van de toerekenbaarheid aan de staat van de door Altus en SBT ten gunste van Stardust genomen financiële steunmaatregelen en onjuiste toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie — gegrond zijn, dient de bestreden beschikking nietig te worden verklaard, zonder dat de overige door de Franse regering aangevoerde middelen behoeven te worden onderzocht.

Kosten

84 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, moet zij overeenkomstig de vordering van de Franse regering in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking 2000/513/EG van de Commissie van 8 september 1999 betreffende de door Frankrijk toegekende staatssteun ten gunste van de onderneming Stardust Marine.**

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

Rodríguez Iglesias Jann Macken Colneric

von Bahr Gulmann Edward La Pergola

Puissochet Cunha Rodrigues Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 mei 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias