ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 september 2010 *

In zaak C-290/07 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 14 juni 2007,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Flett als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partijen bij de procedure:

Scott SA, gevestigd te Saint-Cloud (Frankrijk), vertegenwoordigd door J. Lever, QC, R. Griffith en M. Papadakis, solicitors, alsook door P. Gardner en G. Peretz, barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster in eerste aanleg,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door:

Département du Loiret, vertegenwoordigd door A. Carnelutti, avocat,

interveniënt in hogere voorziening,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, S. Seam en F. Million als gemachtigden,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, E. Levits (rapporteur), J.-J. Kasel, M. Safjan en M. Berger, rechters

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 december 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 februari 2010,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen vordert in hogere voorziening vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 29 maart 2007, Scott/Commissie (T-366/00, Jurispr. blz. II-797; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht artikel 2 van beschikking 2002/14/EG van de Commissie van 12 juli 2000 betreffende door Frankrijk verleende staatssteun ten behoeve van Scott Paper SA/Kimberly-Clark (PB L 12, blz. 1; hierna: „litigieuze beschikking") nietig heeft verklaard, voor zover het de steun betreft in de vorm van een preferentiële prijs voor een bouwrijp gemaakt terrein.

Toepasselijke bepalingen

2 Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1) strekt er volgens punt 2 van haar considerans in wezen toe conform de rechtspraak van het Hof de consistente praktijk van de Commissie voor de toepassing van artikel 88 EG te codificeren en te versterken.

3 Volgens artikel 6, lid 1, van deze verordening worden in de beschikking tot inleiding van de formele procedure tot onderzoek van nieuwe steun „de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn" en in naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan worden verlengd.

4 Artikel 10, lid 3, van verordening nr. 659/1999 bepaalt:

„Indien de betrokken lidstaat, ondanks een aanmaning [...] de gevraagde informatie niet binnen de door de Commissie gestelde termijn verstrekt of onvolledige informatie verstrekt, verlangt de Commissie de te verstrekken informatie bij beschikking [...]".

Feiten

5 Scott Paper Company is een Amerikaans bedrijf dat hygiënisch en huishoudpapier produceert. Voor de bouw van een nieuwe productiefabriek in Frankrijk hebben

Bouton Brochard Scott SA, in wier rechten Scott SA (hierna: „Scott"), een Franse dochteronderneming van de Amerikaanse onderneming, is getreden, het Département du Loiret en de stad Orléans bij overeenkomst van 12 september 1987 de Société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (gemengd bedrijf voor de ontwikkeling van de voorzieningen in Loiret; hierna: „Sempel") belast met al het onderzoek en de werken voor het bouwrijp maken van de terreinen voor dit project van ongeveer 68 hectare.

6 De betrokken terreinen werden aan Sempel overgedragen voor het symbolische bedrag van 1 FRF door de stad Orléans die ze zelf na drie transacties vooraf had verkregen, namelijk 30 hectare in 1975, 32,5 hectare in 1984, en 5,5 hectare in 1987. De stad Orléans en het Département du Loiret hadden zich verbonden tot financiering van de kosten voor het bouwrijp maken ten belope van 80 miljoen FRF.

7 Einde 1987 verkocht Sempel aan Scott een deel van de bouwrijp gemaakte terreinen, namelijk 48 hectare van de beschikbare 68 hectare, voor 31 miljoen FRF, dus ongeveer 4,7 miljoen EUR, overeenkomstig de overeenkomst van 31 augustus 1987 tussen de stad Orléans, het Département du Loiret en Scott (hierna: „Scott overeenkomst").

8 Deze verkoop is niet bij de Commissie aangemeld uit hoofde van de staatssteunregeling.

9 De aandelen van Scott zijn in januari 1996 overgenomen door Kimberly-Clark Corp. Deze kondigde in januari 1998 de sluiting van de fabriek aan. De activa van de fabriek, namelijk de grond en de installaties, zijn in juni 1998 door Procter & Gamble overgenomen.

10 Na het rapport van de Franse Cour des comptes (Rekenkamer) 1996, waarin de overdracht van het terrein aan Scott werd besproken, ontving de Commissie een klacht. Zij besloot in mei 1998 de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, die leidde tot vaststelling van de litigieuze beschikking.

11 Deze beschikking, zoals gewijzigd bij corrigendum van 2 maart 2001, verklaart de staatssteun in de vorm van de preferentiële prijs voor de verkoop van een terrein van 48 hectare voor een bedrag van 39,588 miljoen FRF, dus ongeveer 6,03 miljoen EUR, of, in de geactualiseerde waarde, 80,77 miljoen FRF, dus ongeveer 12,3 miljoen EUR, en van een preferentieel tarief voor de saneringsheffing ten gunste van Scott voor een door de Franse autoriteiten vast te stellen bedrag, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Artikel 2 van deze beschikking gelast terugvordering van de reeds onrechtmatig ter beschikking gestelde steun.

Procedure voor de Commissie

12 Tussen januari 1997 en april 1998 zond de Commissie de Franse autoriteiten verschillende verzoeken om inlichtingen, die zij gedeeltelijk hebben verstrekt.

13 De Commissie besloot op 20 mei 1998 om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden en deelde de Franse autoriteiten dit bij brief van 10 juli 1998 mee. Dat besluit is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 30 september 1998 (PB C 301, blz. 4) en gaf de belanghebbenden een maand vanaf de bekendmaking voor het indienen van hun opmerkingen.

14 Scott en de Franse autoriteiten dienden op 23 respectievelijk 25 november 1998 opmerkingen in bij de Commissie.

15 Aangezien de Franse autoriteiten de voor de vaststelling van de marktwaarde van het litigieuze terrein gevraagde aanvullende informatie slechts gedeeltelijk hebben verstrekt, gelastte de Commissie hen op 8 juli 1999 haar op grond van artikel 10, lid 3, van verordening (EG) nr. 659/1999 „alle documenten, inlichtingen en gegevens te verstrekken die nodig zijn om de steunelementen en de verenigbaarheid van de maatregelen ten gunste [van Scott] te beoordelen". Daarbij zijn bovendien een aantal specifieke documenten en inlichtingen genoemd. De Franse autoriteiten gaven hieraan deels gevolg op 15 oktober 1999.

16 Na een bijeenkomst op 7 december 1999 van de vertegenwoordigers van de Commissie en de Franse regering, vergezeld van de vertegenwoordigers van Scott, aanvaardde de Commissie dat de nieuwe gegevens over de litigieuze steun tot einde 1999 konden worden verstrekt.

17 Scott deelde in antwoord op deze uitnodiging bij brief aan de Commissie van 24 december 1999 een aantal aanvullende inlichtingen mee (hierna: „brief van Scott"), terwijl de Franse autoriteiten soortgelijke inlichtingen verstrekten bij brieven van 7 januari 2000 en 21 februari 2000.

18 De Commissie deelde Scott op 12 januari en 22 februari 2000 mee dat zij de aanvullende opmerkingen in de brief van Scott van 24 december 1999 niet bij het dossier kon voegen.

19 De Commissie stelde de litigieuze beschikking vast op basis van alle inlichtingen en bewijzen in haar bezit.

20 Na in punt 29 van de motivering van deze beschikking te hebben vastgesteld dat het litigieuze terrein buiten een onvoorwaardelijke biedprocedure en zonder waardebepaling door een onafhankelijk deskundige aan Scott was verkocht, en er herhaaldelijk, met name in de punten 31, 32, 97, 160, 166 en 168 van de motivering van deze beschikking op te hebben gewezen dat zij tevergeefs had gepoogd van de Franse autoriteiten volledige inlichtingen voor het onderzoek van de litigieuze steun te verkrijgen, stelde de Commissie het bedrag van de terug te vorderen onrechtmatige steun vast.

21 Daartoe vergeleek zij de marktprijs van een vergelijkbaar terrein met de daadwerkelijk door Scott betaalde prijs.

22 Ter bepaling van de marktprijs van het litigieuze terrein in 1987 baseerde de Commissie zich op de door de stad Orléans gemaakte kosten voor de aankoop van het terrein en het bouwrijp maken voor de fabriek van Scott.

23 Voor het braakliggende terrein ging de Commissie uit van de door de stad Orléans voor de drie aankopen tussen 1975 en 1987 betaalde gemiddelde prijs van de terreinen waaruit het litigieuze terrein van 48 hectare is samengesteld, namelijk 10,9 miljoen FRF. Deze waarde werd bevestigd door de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994 en kwam ongeveer overeen met de waardebepaling door de Franse autoriteiten in hun brieven van 17 maart en 29 mei 1997, zoals blijkt uit punt 15 van de motivering van de litigieuze beschikking.

24 Wat het bouwrijp maken van het litigieuze terrein betreft, ging de Commissie uit van de door Sempel gemaakte kosten zoals zij blijken uit haar liquidatiebalans, namelijk 140,4 miljoen FRF, zoals uiteengezet in punt 19 van de motivering van de litigieuze beschikking.

25 Na van dit bedrag met name de kosten voor de leningen van Sempel en de door Scott voor het litigieuze terrein betaalde prijs van 31 miljoen FRF te hebben afgetrokken, raamde de Commissie het bedrag van de staatssteun aan Scott op 39,588 miljoen FRF.

26 Derhalve luidde het beschikkende gedeelte van de litigieuze beschikking:

„*Artikel 1*

De staatssteun in de vorm van de preferentiële prijs voor een terrein en van een voorkeurstarief voor de zuiveringsheffing, die Frankrijk ten gunste van Scott tot uitvoering heeft gebracht voor een bedrag van 39,58 miljoen FRF (6,03 miljoen euro) of, in de geactualiseerde waarde, van 80,77 miljoen FRF (12,3 miljoen euro) ten aanzien van de preferentiële prijs voor het terrein, en ten aanzien van het tweede voordeel voor een door de Franse autoriteiten vast te stellen bedrag, overeenkomstig de door de Commissie bepaalde wijze van berekening, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. Frankrijk neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde en reeds onrechtmatig ter beschikking gestelde steun terug te vorderen van de begunstigde.

2. De terugvordering heeft onverwijld plaats overeenkomstig de procedures van het nationale recht, voorzover die de onmiddellijke en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze beschikking mogelijk maken. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot de datum van de terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de referentievoet die gehanteerd wordt voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van steunmaatregelen met regionale strekking.

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."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

27 Scott baseerde haar beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze beschikking op vier middelen inzake met name schending van wezenlijke vormvoorschriften door deze beschikking, doordat de Commissie geen rekening had gehouden met bepaalde documenten en inlichtingen die Scott bij het verstrijken van de in het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure gestelde termijn had verstrekt. Bovendien stelde haar vierde middel verschillende onjuiste beoordelingen door de Commissie

bij de vaststelling van het steunbedrag, in het bijzonder bij de uitsplitsing van de door Scott voor het litigieuze terrein betaalde 31 miljoen FRF.

28 De Commissie concludeerde tot afwijzing van het beroep in zijn geheel, maar gaf in haar verweerschrift ook een vergissing toe doordat zij had aangenomen dat Scott 31 miljoen FRF had betaald voor het terrein van 68 hectare en niet voor het litigieuze terrein. Zij corrigeerde dus op 21 maart 2001 de litigieuze beschikking en verminderde bijgevolg het bedrag van de terug te vorderen steun.

29 Om te beginnen onderzocht het Gerecht de ontvankelijkheid van vier bijlagen bij het verzoekschrift van Scott, die de Commissie als niet-ontvankelijk beschouwde. Daarover preciseerde het Gerecht in punt 44 van het bestreden arrest dat deze stukken rechtsgeldig bij het inleidend verzoekschrift waren gevoegd en dus deel uitmaakten van het dossier bij het Gerecht. Volgens het Gerecht was de ontvankelijkheid ervan dus niet in geding. Het Gerecht preciseerde dat de Commissie in feite de inachtneming van deze stukken bij de beoordeling van de wettigheid van de litigieuze beschikking betwistte, daar zij geen deel uitmaakten van het dossier van de Commissie in de administratieve procedure.

30 Het Gerecht oordeelde, na aanvaarding van de argumenten van de Commissie voor de eerste twee van drie van deze stukken en verwerping van het bezwaar van niet-ontvankelijkheid voor het derde, dat de Commissie ten onrechte had geweigerd de brief van Scott bij het dossier te voegen.

31 Het Gerecht wees er in de punten 58 tot en met 61 van het bestreden arrest in het bijzonder op dat de Commissie in de omstandigheden van de zaak en daar zij soortgelijke inlichtingen in de brieven van de Franse autoriteiten van 7 januari en 21 februari 2008 wel had aanvaard, rekening had moeten houden met de inlichtingen in de brief van Scott.

32 Het Gerecht kwam dus in punt 63 van het bestreden arrest tot de slotsom dat Scott met een beroep op deze brief de wettigheid van de litigieuze beschikking kon betwisten. Op basis daarvan onderzocht het Gerecht rechtstreeks het vierde middel tot nietigverklaring, ontleend aan onjuiste beoordelingen in de raming van de litigieuze steun.

33 Dienaangaande redeneerde het Gerecht in drie stappen.

34 In de eerste plaats wees het op vergissingen in de methode en de berekening door de Commissie en op onnauwkeurigheden in de voor haar ramingen in aanmerking genomen gegevens.

35 Het Gerecht wees met name op vergissingen van de Commissie bij de keuze van de kostenmethode voor de bepaling van de marktwaarde van het litigieuze terrein, zowel wat de keuze van deze methode als wat de toepassing zelf ervan betreft.

36 Enerzijds was het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest van oordeel dat de Commissie is uitgegaan van secundaire en indirecte inlichtingen door voor de vaststelling van de waarde van het braakliggende litigieuze terrein de methode van de aankoopkosten te kiezen.

37 Anderzijds stelde het Gerecht in de punten 110 en 111 van het bestreden arrest een rekenfout van de Commissie vast bij de bepaling van de prijs van aankoop van het litigieuze terrein door de stad Orléans, die een waarde van het braakliggende litigieuze terrein opleverde die de waardebepaling door de Franse autoriteiten bij de in punt 15 van de motivering van de litigieuze beschikking bedoelde administratieve procedure benadert. Volgens het Gerecht in punt 111 van het bestreden arrest was deze fout, hoewel zij in het voordeel van Scott is, onverschoonbaar. Zonder deze fout had de

Commissie wellicht gezien dat de gegevens in de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994 haar ramingen niet noodzakelijkerwijs bevestigden.

38 Bovendien oordeelde het Gerecht in de punten 114 tot en met 119 van dat arrest dat de door de Commissie gebruikte gegevens onnauwkeurig waren. Aangezien het aan Scott overgedragen terrein door de Franse territoriale overheden tussen 1975 en 1984 in drie keer is aangekocht, kon de Commissie niet uitgaan van een uit deze transacties voortvloeiende gemiddelde prijs om de marktwaarde in 1987 van het litigieuze braakliggende terrein te taxeren.

39 Zo ook wees het Gerecht in de punten 120 tot en met 122 van het bestreden arrest inzake de waardebepaling van de voorzieningen op het betrokken terrein op aanwijzingen die de Commissie hadden moeten doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van de methode die zij dienaangaande gebruikte, namelijk de door Sempel voor de bouw van deze voorzieningen gemaakte kosten. In het bijzonder, aldus het Gerecht, hield de Commissie geen rekening met het verschil tussen de oppervlakte van de te bouwen fabriek zoals vermeld in de Scott overeenkomst en de oppervlakte van de daadwerkelijk gebouwde fabriek zoals vermeld in de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994. Evenmin is rekening gehouden met het verschil tussen het bedrag van de uit te voeren werken zoals blijkt uit de Scott overeenkomst en de kosten van de werken zoals blijkt uit de liquidatiebalans van Sempel. Op zijn minst had de Commissie volgens het Gerecht Scott moeten verzoeken de aldus aan het licht gekomen verschillen te verduidelijken.

40 In de tweede plaats, aldus het Gerecht, had de Commissie, indien zij naar behoren rekening had gehouden met de inlichtingen en ramingen in de brief van Scott en de opeenvolgende opmerkingen van de Franse autoriteiten, de aanzienlijke verschillen in de bepaling van de marktwaarde van het litigieuze terrein moeten zien. Het Gerecht wees er in de punten 137 en 138 van het bestreden arrest op dat de Commissie naar aanleiding van dergelijke twijfels noodzakelijkerwijs andere methoden voor de waardebepaling had moeten kiezen, zoals het advies van een onafhankelijk deskundige, om de marktwaarde van het litigieuze terrein te bepalen, of althans Scott en de

Franse autoriteiten om nadere inlichtingen had moeten verzoeken over de ramingen waarop zij zich in hun opmerkingen beriepen.

41 In de derde plaats kon de Commissie zich volgens het Gerecht niet verschuilen achter haar recht om alleen op basis van de beschikbare stukken een beschikking inzake staatssteun te geven, wanneer de betrokken lidstaat, na te zijn gelast de inlichtingen te verstrekken, niet de vereiste medewerking heeft verleend.

42 Deze redenering in drie stappen bracht het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie met de litigieuze beschikking haar zorgvuldigheidsplicht bij de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde onderzoeksfase niet was nagekomen; het Gerecht aanvaardde dus het vierde middel van het beroep. Zonder onderzoek van de andere drie middelen verklaarde het Gerecht artikel 2 van de litigieuze beschikking dus nietig.

Conclusies van partijen

43 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen en uitspraak te doen over de vragen in hogere voorziening of de zaak voor alle vragen die het niet in staat van wijzen acht, voor uitspraak naar het Gerecht te verwijzen;

— Scott in zijn eigen kosten en in die van de Commissie bij het Gerecht en het Hof te verwijzen;

— de Franse Republiek te verwijzen in haar eigen kosten voor het Gerecht en het Hof.

44 Scott verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie in de kosten van de hogere voorziening te verwijzen.

45 Het Département du Loiret, dat bij beschikking van de president van het Hof van 17 juli 2008 is toegelaten tot interventie aan de zijde van Scott, verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie in de kosten te verwijzen.

De hogere voorziening

46 De middelen van de Commissie in hogere voorziening zijn met name gericht tegen de verschillende onderdelen van de redenering van het Gerecht in het bestreden arrest.

47 Zo wordt in het bijzonder met het negende tot en met het twaalfde middel, die samen moeten worden onderzocht, opgekomen tegen het eerste onderdeel van de redenering van het Gerecht.

Negende tot en met twaalfde middel: overschrijding door het Gerecht van zijn bevoegdheden bij de uitoefening van zijn rechterlijke controle

Argumenten van partijen

48 Met haar negende middel verwijt de Commissie het Gerecht met name in de punten 105 tot en met 108 van het bestreden arrest te hebben geoordeeld dat zij de bepaling van de waarde van de litigieuze grond en het bouwrijp maken ervan ten onrechte heeft gebaseerd op de methode van de door de Franse autoriteiten gemaakte kosten en aldus haar verplichting heeft geschonden de feiten van de zaak onpartijdig en zorgvuldig te onderzoeken.

49 Bij ontbreken van raming van de waarde van de grond of onvoorwaardelijke biedprocedure op het tijdstip van verlening van de litigieuze steun mag de Commissie evenwel deze methode gebruiken.

50 Dienaangaande beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de methode voor de raming van de waarde van de grond en het bouwrijp maken ervan te kiezen.

51 Bovendien is de kostenmethode bijzonder geschikt voor een transactie waarbij een terrein is verkocht dat ten behoeve van de verkrijger bouwrijp is gemaakt.

52 Aldus verplichtte het Gerecht de Commissie de Franse autoriteiten en Scott aanvullende inlichtingen te vragen of een externe deskundige in te schakelen in omstandigheden waarin zij nochtans de kostenmethode mocht gebruiken, zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PB 1997, C 209, blz. 3).

53 Ten slotte had de Commissie, anders dan het Gerecht in punt 139 van het bestreden arrest oordeelde, geen enkele reden om de voorkeur te geven aan de prijs van het litigieuze terrein die voortvloeit uit de verkoop in 1998 tussen Scott/Kimberly-Clark en Procter & Gamble om de waarde van het goed elf jaar eerder te bepalen.

54 Volgens Scott berusten de bezwaren van de Commissie op een onjuiste lezing van het bestreden arrest. Zo verweet het Gerecht de Commissie niet dat zij van de kostenmethode is uitgegaan, maar wel dat zij geen andere methoden tot vaststelling van de waarde van de litigieuze grond heeft overwogen.

55 Volgens het Département du Loiret moest de Commissie alle methoden tot bepaling van de waarde van het litigieuze terrein onderzoeken en slechts de meest betrouwbare kiezen. De door de Commissie gekozen kostenmethode is evenwel minder geschikt dan directe methoden van waardebepaling.

56 Het tiende middel in hogere voorziening stelt dat de Commissie is uitgegaan van een raming van de waarde van het betrokken goed die de voordeligste is voor Scott. Bovendien en anders dan het Gerecht oordeelde, kwam het haar niet toe de verschillen tussen de uit de boekhouding van Sempel voortvloeiende kosten en het in de Scott overeenkomst bedongen bedrag te verklaren.

57 Daartegen brengt Scott in dat het Gerecht alleen heeft geoordeeld dat de Commissie voor de raming van de marktwaarde van het bouwrijp maken van het litigieuze terrein niet kon uitgaan van de door Sempel gemaakte kosten.

58 Met het elfde middel in hogere voorziening verwijt de Commissie het Gerecht in punt 118 van het bestreden arrest te hebben geoordeeld dat de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994 slechts een korte samenvatting waren en geen gedetailleerde uitleg verschaften over de kostprijs van het braakliggend terrein. Daarbij overschreed het Gerecht zijn toetsingsbevoegdheden op een gebied waarop de Commissie over een ruime beoordelingsmarge beschikt.

59 Volgens Scott daarentegen zijn de verwijzingen van de Commissie in haar verzoekschrift in hogere voorziening naar de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans niet correct gelet op de door de Commissie zelf bijgevoegde bijlagen. Scott concludeert dus tot afwijzing ervan.

60 Volgens het twaalfde middel van de Commissie geeft het oordeel van het Gerecht in punt 125 van het bestreden arrest dat zij rekening had moeten houden met de bepaling van de waarde van het braakliggend litigieuze terrein die volgt uit de belastingcontrole door de Franse administratie in 1993, blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Daarbij overschreed het Gerecht zijn bevoegdheden.

61 Volgens Scott had de bepaling van de waarde van het litigieuze terrein door de fiscus de voorkeur boven de kostenmethode verdiend.

Beoordeling door het Hof

62 Vooraf zij eraan herinnerd dat de vraag of het Gerecht op grond van de te beoordelen feiten terecht tot de slotsom kon komen dat de gemeenschapsinstellingen al dan niet hun zorgvuldigheidsplicht zijn nagekomen, een rechtsvraag is die in het kader van een hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof (zie arrest van 3 september 2009, Moser Baer India/Raad, C-535/06 P, Jurispr. blz. I-7051, punt 34).

63 De middelen van de Commissie strekkende tot een dergelijke beoordeling zijn dus ontvankelijk.

64 Betreffende de gegrondheid van deze middelen zij erop gewezen dat de Commissie inzake staatssteun weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening gepaard gaat met economische beoordelingen in de context van de Europese Unie, maar dat dit de Unierechter niet belet de uitlegging van economische gegevens door de Commissie te toetsen.

65 Volgens de rechtspraak van het Hof dient de Unierechter immers niet enkel de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen, alsook de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, maar moet hij ook nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen (arrest van 15 februari 2005, Commissie/Tetra Laval, C-12/03 P, Jurispr. blz. I-987, punt 39).

66 De Unierechter kan in het kader van deze controle zijn beoordeling van de feiten, met name op economisch vlak, evenwel niet in de plaats stellen van die van de Commissie (arrest van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947,

punt 57). De toetsing door de rechterlijke instanties van de Unie van de ingewikkelde economische beoordelingen door de Commissie blijft namelijk noodzakelijkerwijze beperkt tot de vraag, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling dan wel van misbruik van bevoegdheid (zie arrest van 6 oktober 2009, GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, Jurispr. blz. I-9291, punt 163).

67 Aan deze criteria over de omvang van het door de rechtspraak aan de Unierechter toegekende toetsingsniveau dienen het negende tot en met het twaalfde middel in hogere voorziening te worden getoetst, waarmee de Commissie het Gerecht verwijt zijn rechterlijke bevoegdheden te hebben overschreden door te oordelen dat zij haar zorgvuldigheidsplicht niet was nagekomen bij de bepaling van de marktwaarde van het litigieuze terrein en dus van het bedrag van de litigieuze staatssteun. Het negende en het tiende middel betreffen de bepaling van de waarde van het bouwrijp maken van het litigieuze terrein terwijl het elfde en het twaalfde middel de raming van de grondwaarde van dit terrein betreffen.

— Keuze van de kostenmethode en bepaling van de marktwaarde van het braakliggende litigieuze terrein

68 Om te beginnen, zoals de advocaat-generaal in de punten 138 en 139 van zijn conclusie in herinnering heeft gebracht, dient de Commissie om te bepalen of de verkoop van een terrein door openbare instanties aan een particulier staatssteun vormt, het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie toe te passen om uit te maken of de door de veronderstelde begunstigde van steun betaalde prijs overeenkomt met de prijs die een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen. In het algemeen omvat deze test een ingewikkelde economische beoordeling door de Commissie (zie in die zin arresten van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punten 10 en 11,

en 8 mei 2003, Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie, C-328/99 en C-399/00, Jurispr. blz. I-4035, punten 38 en 39).

69 In casu staat vast dat de Commissie de marktwaarde heeft moeten bepalen van een in 1987 verkocht terrein, dus dertien jaar na de litigieuze verkoop.

70 Bovendien is onbetwist dat het litigieuze terrein aan Scott is verkocht zonder onvoorwaardelijke biedprocedure of waardebepaling door een onafhankelijk deskundige. Zoals het Gerecht in punt 96 van het bestreden arrest opmerkte, was de taak van de Commissie dus ingewikkeld en kon zij de marktwaarde van het litigieuze terrein slechts bij benadering bepalen.

71 Om de waarde van het litigieuze terrein en van het bouwrijp maken ervan te bepalen en dus het bedrag van de betrokken steun te bepalen baseerde de Commissie zich op de kosten van aankoop en bouwrijp maken van het litigieuze terrein.

72 Blijkens de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties is waardebepaling door een onafhankelijk deskundige weliswaar een mogelijke methode voor raming van de marktwaarde van een terrein, maar dit neemt niet weg dat het Gerecht de grenzen van zijn rechterlijke controle heeft overschreden door zich gewoon te beperken tot de verklaring dat de Commissie met de keuze van de kostenmethode haar zorgvuldigheidsplicht niet was nagekomen, zonder aan te tonen dat de terzijde gelegde gegevens een andere beoordeling van de raming van het steunbedrag hadden kunnen opleveren. Ook heeft het Gerecht geen kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie vastgesteld.

73 De Commissie kwam met deze methode tot een marktwaarde van het braakliggende litigieuze terrein, namelijk 10,9 miljoen FRF, die enerzijds ongeveer overeenkomt met de in de administratieve procedure door de Franse autoriteiten meegedeelde aanwijzingen en anderzijds wordt bevestigd in de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994.

74 Het belangrijkste uitgangspunt van de Commissie in deze notulen is gemakkelijk vast te stellen. Zij vermelden namelijk een raming van de grondwaarde van het braakliggende litigieuze terrein bij de verkoop ervan aan Scott. Bijgevolg kan de door Scott aangevoerde omstandigheid dat de verwijzingen van de Commissie naar deze notulen duidelijk niet overeenkomen met het document dat zij bij haar verzoekschrift in hogere voorziening heeft gevoegd, niet volstaan om de ontvankelijkheid ervan te betwisten.

75 Om de door de advocaat-generaal in de punten 160 tot en met 163 van zijn conclusie aangehaalde redenen was er voor de Commissie bovendien geen reden om de betrouwbaarheid van deze gegevens te betwijfelen aangezien zij afkomstig waren van een van de bij de transactie betrokken openbare instanties en volgens de tekst zelf van de notulen een oorspronkelijke officiële raming van de „grondwaarde" van het litigieuze terrein vormden.

76 Daarbij dient niettemin ook te worden gewezen op een materiële vergissing van de Commissie bij de berekening van het bedrag van het door Scott ontvangen voordeel, doordat de Commissie aannam dat alle door de stad Orléans tussen 1975 en 1987 aangekochte percelen overeenkwamen met het aan Scott overgedragen terrein. Evenwel is niet aangetoond dat, anders dan het Gerecht in punt onder 113 van het bestreden arrest stelt, de Commissie zonder deze vergissing de betrouwbaarheid van de door haar gebruikte gegevens noodzakelijkerwijze zou hebben betwijfeld.

77 Enerzijds kwam de marktwaarde van het litigieuze terrein waarvan de Commissie uitging, namelijk 16 FRF/m^2, immers ongeveer overeen met de door de Franse autoriteiten in hun brieven van 17 maart en 29 mei 1997 aangegeven gemiddelde prijs, namelijk 15 FRF/m^2.

78 Anderzijds kwam de door het Gerecht vastgestelde rekenfout van de Commissie die er herhaaldelijk op wees dat zij van een zeer bescheiden raming van deze waarde was uitgegaan, Scott ten goede.

79 Hoewel kan worden betreurd dat de Commissie niet volledig logisch te werk ging bij de bepaling van de kosten van aankoop van het braakliggende litigieuze terrein door op basis van de gemiddelde prijs van de drie transacties van 1975 tot 1987 de marktwaarde van het litigieuze terrein te bepalen waarvan het oorspronkelijke perceel niet is geïdentificeerd, neemt dit ten slotte niet weg dat het Gerecht bij een zo ingewikkelde operatie als in casu in de omstandigheden van de zaak zijn niveau van rechterlijke controle heeft overschreden door op basis van een vermoeden te stellen dat de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht niet was nagekomen. Ook heeft het Gerecht verzuimd een kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie bij de keuze van de methode alsook bij de toepassing ervan te identificeren.

80 In het bijzonder kon de Commissie er volstrekt rechtmatig de voorkeur aan geven zich te baseren op de informatie van de Franse autoriteiten en de notulen van de beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994, veeleer dan op een raming van de Franse fiscus bij een belastingcontrole in 1993. In de omstandigheden van de hoofdzaak waarin de Franse autoriteiten, zoals de advocaat-generaal in punt 140 van zijn conclusie opmerkte, kennelijk geen medewerking verleenden, kan een dergelijke keuze hoe dan ook geen kennelijk onjuiste beoordeling vormen.

— Raming van de marktwaarde van het bouwrijp maken van het litigieuze terrein

81 Ook voor de marktwaarde van het bouwrijp maken van het litigieuze terrein heeft het Gerecht geen kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie bij de keuze van de kostenmethode vastgesteld, en aldus de grenzen van zijn rechterlijke controlebevoegdheid overschreden.

82 Zoals het Gerecht in de punten 120 en 121 van het bestreden arrest opmerkte, bleken uit het dossier weliswaar verschillen in de kosten voor het bouwrijp maken en in de oppervlakte van het terrein, maar de uitbreiding van de oppervlakte van de fabriek tegenover het oorspronkelijke plan in de Scott overeenkomst komt ongeveer overeen met de overschrijding van de door Sempel gemaakte kosten zoals zij blijken uit haar liquidatiebalans, namelijk 75,5 % overschrijding voor een uitbreiding met 80 %.

83 De Commissie kan dus niet worden verweten Scott daarover geen verduidelijkingen te hebben gevraagd aangezien het verband tussen de uitbreiding van de oppervlakte van de fabriek en de overschrijding van de kosten met waarschijnlijkheid kan worden afgeleid. Het Gerecht stelde althans in punt 122 van het bestreden arrest vast dat de partijen zelf ter terechtzitting niet konden verklaren waarom de grotere oppervlakte van de fabriek twijfel had kunnen doen rijzen over de kosten uit de liquidatiebalans van Sempel.

84 Uit al deze overwegingen volgt dat het Gerecht, voor zover het geen kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie bij de bepaling van de marktwaarde van het litigieuze terrein en het bouwrijp maken ervan heeft aangetoond, de grenzen van zijn controlebevoegdheid heeft overschreden door op basis van de door hem vastgestelde

feiten te oordelen dat de Commissie bij haar onderzoek van de marktwaarde van het litigieuze terrein haar zorgvuldigheidsplicht niet was nagekomen.

85 Hoewel het Gerecht in de methode en de berekeningen van de Commissie een rekenfout en een aantal approximaties identificeerde, zij erop gewezen dat het in het dictum van het bestreden arrest artikel 1 van de litigieuze beschikking niet nietig heeft verklaard, zodat het de vergissingen en approximaties in de onderzoeksprocedure in casu niet ernstig genoeg vond om de onwettigheid van de litigieuze beschikking in haar geheel mee te brengen.

86 Bijgevolg dienen het negende en het tiende middel te worden aanvaard.

Zevende middel: het Gerecht vond de ramingen van de Commissie betwistbaar op basis van gissingen en niet van bewijzen

Argumenten van partijen

87 Met het zevende middel verwijt de Commissie het Gerecht te hebben geoordeeld dat zij haar ramingen op basis van de inlichtingen in de brieven van de Franse autoriteiten en van Scott had moeten betwijfelen. Hierbij gaat het niet om bewijs dat zo onomstootbaar is dat het twijfel had kunnen doen rijzen aan de gegrondheid van de

beoordelingen door de Commissie, maar veeleer om beweringen waarmee zij niet noodzakelijkerwijze rekening dient te houden.

88 Volgens Scott gaat de Commissie voorbij aan het feit dat het Gerecht zich op bewijselementen heeft gebaseerd. De verklaringen in de brief van Scott vormen namelijk op zich een bewijs.

89 Het Département du Loiret wijst er hoe dan ook op dat de documenten waaruit de ramingen komen waar de brief van Scott naar verwijst, bestaan.

Beoordeling door het Hof

90 Zoals het Gerecht in de punten 56 en 95 van het bestreden arrest opmerkte, is de Commissie in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen gehouden de procedure van onderzoek van de betrokken maatregelen zorgvuldig en onpartijdig te voeren zodat zij haar eindbeslissing kan vaststellen op basis van gegevens die zo volledig en betrouwbaar mogelijk zijn (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 62).

91 Voorts moet de wettigheid van een beschikking inzake staatssteun door de Unierechter worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Jurispr. blz. I-2577, punt 54).

92 In deze context moet meteen worden vastgesteld dat het Gerecht zich niet tegen de litigieuze beschikking heeft uitgesproken op basis van gegevens waarover de Commissie ten tijde van de vaststelling ervan niet beschikte.

93 In casu was het Gerecht in de punten 124 tot en met 142 van het bestreden arrest van oordeel dat de Commissie geen rekening had gehouden met inlichtingen die bij de vaststelling van de waarde van het litigieuze terrein daadwerkelijk nuttig hadden kunnen zijn.

94 In het bijzonder, zoals blijkt uit punt 125 van het bestreden arrest, verwees het Gerecht evengoed naar de brief van Scott als naar die van de Franse autoriteiten van 21 februari 2000, die in de eerste plaats verwezen naar een waardebepaling van het litigieuze terrein door de Franse fiscus in 1987. In de tweede plaats betroffen deze brieven ook een deskundigenverslag over het litigieuze terrein door het kantoor Galtier in 1996 en naar een raming van de door Scott aan Kimberly-Clark Corp. verkochte activa door de inbrengcontroleur in januari 1996.

95 Deze drie documenten zijn noch door Scott noch door de Franse autoriteiten in de loop van de administratieve procedure aan de Commissie meegedeeld. Vervolgens bereikten deze brieven de Commissie eerst na de bij wijze van uitzondering door de Commissie verlengde termijn wat de brief van Scott betreft, en wat de brief van de Franse autoriteiten betreft zelfs na het verstrijken van die termijn. Ten slotte bevatten zowel de brief van Scott als die van de Franse autoriteiten, zoals de advocaat-generaal in de punten 120 en 121 van zijn conclusie opmerkte, slechts vage gegevens over de waarde van de betrokken goederen, die niet volstonden om de Commissie te dwingen er rekening mee te houden of om de onderzoeksprocedure te heropenen.

96 In de eerste plaats werden het deskundigenverslag van het kantoor Galtier en de raming door de inbrengcontroleur negen jaar na de verkoop van het litigieuze terrein aan Scott opgesteld. In deze omstandigheden kon de Commissie de inhoud van deze ramingen terzijde leggen en de waardebepaling in de notulen van de beraadslagingen

van de gemeenteraad van de stad Orléans van 27 mei 1994 als een meer betrouwbare inlichting beschouwen.

97 In de tweede plaats, zoals het Gerecht ook in punt 125 van het bestreden arrest opmerkte, komt de waardebepaling van het litigieuze terrein in het kader van een fiscale controle niet noodzakelijkerwijze overeen met de handelswaarde van dat terrein. Anders dan de slotsom waartoe het Gerecht kwam, kon de Commissie dus op goede gronden oordelen dat niet om de overlegging van deze waardebepaling van het litigieuze terrein door de fiscus hoefde te worden gevraagd.

98 Uit het voorgaande volgt dus dat het Gerecht blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting met zijn oordeel dat de Commissie op basis van het bewijs in haar bezit bij de vaststelling van de litigieuze beschikking haar zorgvuldigheidsplicht niet was nagekomen om de enkele reden enerzijds dat zij Scott of de Franse autoriteiten niet had verzocht om overlegging van de waardebepalingen van het litigieuze terrein waar laatstgenoemden alleen ter betwisting van de waardebepaling door de Commissie naar verwezen, en anderzijds de onderzoeksprocedure niet had heropend.

99 Ook het zevende middel moet dus worden aanvaard.

100 Uit al deze overwegingen volgt dat het bestreden arrest moet worden vernietigd voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie haar plicht tot zorgvuldig en onpartijdig onderzoek niet was nagekomen.

Verwijzing van de zaak naar het Gerecht

101 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof in geval van gegrondheid van een hogere voorziening de beslissing van het Gerecht. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

102 Aangezien het Gerecht uitsluitend het vierde door Scott tot staving van zijn beroep aangevoerde middel heeft onderzocht, dient de zaak naar het Gerecht te worden terugverwezen.

103 Daar de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 29 maart 2007, Scott/Commissie (T-366/00), wordt vernietigd.

2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.

3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen