In zaak 84/82,

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische Zaken, bijgestaan door prof. G. Fels, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de secretaris van de ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland aldaar,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy en G. zur Hausen, leden van de juridische dienst van de Commissie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende 1) een beroep tot nietigverklaring van de machtiging, door de Commissie in strijd met de artikelen 92, leden 1 en 3, sub c), en 93, lid 3, tweede volzin, EEG-Verdrag voor de duur van één jaar verleend aan de regering van het Koninkrijk België om het vijfjarenplan voor de herstructurering van de Belgische textiel- en kledingindustrie ten uitvoer te leggen, en 2) een verzoek om vast te stellen dat de Commissie in strijd met artikel 93, leden 2 en 3, eerste volzin, EEG-Verdrag heeft nagelaten te handelen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, T. Koopmans, K. Bahlmann en Y. Galmot, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

INHOUD

I — De feiten en het procesverloop 1456

A — De achtergronden van het geding: Crisissituatie en gemeenschapskader voor steunmaatregelen ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie . . . 1456

B — Ontstaan en verloop van het geschil 1457

1. Van vaststelling van het Belgische plan voor de herstructurering van de textiel- en kledingindustrie tot de machtiging voor de uitvoering ervan . 1457

Eerste etappe: 1977-1980: de steunregeling van 1977 1457

Tweede etappe: het Belgische plan van 1980 voor de steun aan de textiel- en kledingindustrie en de toetsing ervan door de Commissie 1458

2. Doel van het herstructureringsplan 1458

3. Procesverloop 1458

II — Conclusies van partijen 1459

III — Middelen en argumenten van partijen 1459

Ontvankelijkheid 1459

Commissie 1459

Duitse regering 1460

Ten gronde 1461

I — Het beroep tot nietigverklaring 1461

Eerste middel: schending van de procedurevoorschriften voor de toetsing van steunmaatregelen 1461

A — Schending van de verplichting ex artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag om de procedure bedoeld in artikel 93, lid 2, in te leiden 1461

Duitse regering 1461

Commissie 1462

B — Miskenning van het eigen karakter van de twee onderzoeksfasen . . 1462

a) Doel van het vooronderzoek 1462

Duitse regering 1462

Commissie 1463

b) Beperkt rechtsgevolg van de door de Commissie aan het eind van het vooronderzoek genomen beslissing 1463

Duitse regering 1463

Commissie 1464

C — Te lange duur van de — door het Hof op twee maanden gestelde — termijn voor vooronderzoek 1464

Duitse regering 1464

Commissie 1464

D — Schending van de verplichting om in het kader van de contradictoire procedure de andere Lid-Staten en de economische en maatschappelijke kringen binnen de Gemeenschap te raadplegen 1464

Duitse regering 1464

Commissie 1465

Tweede middel: door haar verklaring van geen bezwaar heeft de Commissie toestemming gegeven voor de uitvoering van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunregeling 1466

A — Noodzaak en omvang van de controle door het Hof 1466

Duitse regeling 1466

Commissie 1468

B — Beoordeling van de verenigbaarheid van het Belgische herstructureringsplan met de gemeenschappelijke markt 1468

1. Vervulling van de voorwaarden waaronder een steunmaatregel als bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt 1469

a) Criteria 1469

Duitse regering 1469

Commissie 1469

b) Inachtneming van deze criteria 1470

Duitse regering 1470

— De voorgenomen steun als instandhoudingsmaatregel . . . 1470

— „Noodzaak" van het herstructureringsplan 1470

— De ondernemingen waarvoor het Belgische plan is bedoeld 1471

— Degressiviteit van de steun tijdens de looptijd 1471

— Beperking van de intensiteit van de steun 1472

Commissie 1473

— Opmerking vooraf met betrekking tot verzoeksters opmerkingen over de „noodzaak" van het Belgische herstructureringsplan 1473

— De ondernemingen waarvoor het plan is bedoeld 1475

— Beperking in de tijd en degressiviteit 1475

— Beperking van de intensiteit van de steun tot het strikt noodzakelijke 1476

— Eigen bijdrage van de begunstigde ondernemingen 1476

— Transparantie 1477

— Vermijding van capaciteitsvergroting 1477

2. Verandering van de handelsvoorwaarden en voor het gemeenschappelijk belang schadelijke zin 1477

Duitse regering 1477

Commissie 1479

II — De vordering wegens stilzitten 1480

IV — Antwoorden van de Commissie op de vragen van het Hof 1480

V — Mondelinge behandeling 1485

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

A — De achtergronden van het geding: crisissituatie en gemeenschapskader voor steunmaatregelen ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie

De textiel- en kledingindustrie kampt reeds geruime tijd met bijzondere moeilijkheden die onder meer te wijten zijn aan de deels verouderde structuur van de ondernemingen van de Gemeenschap, de sterke toeneming van de import uit derde landen (landen met staatshandel en Zuidoostaziatische landen), die tussen 1973 en 1980 van 21 % tot 44 % is gestegen, de snelle wijzigingen in het gebruik van grondstoffen, het door sommige ondernemingen van de Gemeenschap bedreven passieve veredelingsverkeer en, in bepaalde deelsectoren, de moeite om na een beperkte aanlooptijd de voorwaarden voor een goede concurrentiepositie in stand te houden.

Deze moeilijkheden werden nog versterkt door de recessie die het gehele economische leven van de Gemeenschap heeft getroffen.

Al deze problemen hebben geleid tot een zeer sterke concurrentie tussen de textiel- en kledingindustrieën van de Lid-Staten, zowel op de intracommunautaire markt als op die van derde landen, en tot een stijgende werkloosheid, die op korte termijn nauwelijks terug te dringen is.

Gezien het belang van de textiel- en kledingindustrie voor de gehele Gemeenschap en de mogelijke positie waarin deze branche verkeerde, zag de Commissie zich genoodzaakt een reeks maatregelen te treffen om het structurele aanpassingsproces voor deze branche te vergemakkelijken en de kosten ervan voor de maatschappij draaglijk te maken.

Hiertoe heeft de Commissie:

— in het kader van het multivezelakkoord overeenkomsten met derde landen gesloten (14e Algemeen verslag van de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen, 1981, nr. 566 e.v.) en

— in 1971 een gemeenschapskader vastgesteld voor steunmaatregelen van de Lid-Staten, waarvan deze, nadat het in grote lijnen met de nationale experts was besproken en in 1977 was geactualiseerd, in kennis zijn gesteld.

Dit gemeenschapskader was bedoeld om de acties van de Lid-Staten te coördineren en te sturen; de Commissie had namelijk geconstateerd, dat de Lid-Staten in toenemende mate de crisis in de textielsector trachtten te bestrijden met steunmaatregelen die zeer snel en onder druk van de economische en sociale situatie werden vastgesteld en enkel ten doel hadden, arbeidsplaatsen te behouden en het voortbestaan van de ondernemingen te garanderen.

Bij gebreke van een voor een werkelijk herstel van de betrokken branche onmisbare selectieve en zorgvuldige herstructurering, zou, zo meende de Commissie,

de woekering van onderling niet gecoördineerde, meer of minder ingrijpende nationale maatregelen (zie het overzicht van sectoriële steunmaatregelen ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie van maart 1981, bijlage 7 bij het verzoekschrift) de handel en de mededinging beïnvloeden op een wijze die in strijd was met het gemeenschappelijk belang; dergelijke maatregelen zouden elkaar neutraliseren, doordat zij zowel de inspanningen van de overheid als de verwachte resultaten te niet zouden doen.

In het „gemeenschapskader" wordt een reeks criteria genoemd, die bij de nationale steunverlening in acht moeten worden genomen en aan de hand waarvan de Commissie de bij haar aangemelde voorgenomen steunmaatregelen beoordeelt. Uit de door de Commissie opgestelde gedragslijn blijkt in hoofdzaak, dat de voorgenomen nationale steunmaatregelen flankerende maatregelen moeten zijn bij een herstructureringsproces dat specifiek is afgestemd op de in moeilijkheden verkerende sectoren van het bedrijfsleven, en dat de plannen niet mogen leiden tot een te grote produktiecapaciteit in sectoren waarin reeds een structurele overcapaciteit bestaat of die met een voortdurende stagnerende markt te kampen hebben: bovendien moeten de Lid-Staten niet enkel rekening houden met de situatie van de door de crisis getroffen sector op nationaal niveau, maar ook op gemeenschapsniveau.

De Commissie wijst erop, dat de toezending van het „gemeenschapskader" aan de Lid-Staten niet de plaats kan innemen van beschikkingen die zij op grond van de haar bij het Verdrag gedelegeerde bevoegdheden zal moeten geven.

B — Ontstaan en verloop van het geschil

1. Van de vaststelling van het Belgische plan voor de herstructurering van de textiel- en kledingindustrie tot de machtiging voor de uitvoering ervan

Eerste etappe: 1977-1980 — de steunregeling van 1977

— Bij Koninklijk Besluit van 20 december 1977 (Belgisch Staatsblad van 24. 12. 1977) voerde het Koninkrijk België een steunregeling in voor de textiel- en kledingindustrie.

— Op 5 april 1978 deelde de Commissie de Belgische minister van Buitenlandse zaken mee, dat aangezien de in artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde verplichting om haar vooraf in kennis te stellen, niet was nageleefd, zij had besloten om overeenkomstig artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag een procedure in te leiden om het plan op zijn verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt te toetsen.

— Nadat de Belgische regering zich evenwel bereid had verklaard, de door de Commissie verlangde wijzigingen aan te brengen en vóór oktober 1979 een nieuw herstructureringsplan voor te leggen, deelde de Commissie de Belgische regering bij brief van 6 maart 1979 mee, dat zij had besloten de procedure te staken.

— Bij beschikking van 17 april 1980, waarvan de Belgische regering op 22 april 1980 in kennis werd gesteld, heropende de Commissie echter de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag en verzocht zij de Belgische regering, de bij Koninklijk Besluit van 20 december 1977 ingevoerde steunregeling uiterlijk per 31 juli 1980 af te schaffen dan wel

voordien een nieuw integraal herstructureringsplan voor te leggen. Van deze beschikking zijn alle Lid-Staten in kennis gesteld.

Tweede etappe: het Belgische plan van 1980 voor de steun aan de textiel- en kledingindustrie en de toetsing ervan door de Commissie

— Op 28 juli 1980 legde de Belgische minister van Economische zaken, Claes, de Commissie een nieuw herstructureringsplan voor, dat een beschrijving van de grote lijnen van het steunprogramma bevatte. Het nieuwe steunprogramma werd geacht te zijn aangemeld in de zin van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag.

— Bij schrijven van 15 september 1980 verzocht de Commissie de Belgische regering om aanvullende inlichtingen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van dit plan met de gemeenschappelijke markt.

— Hierop volgde meer dan een jaar lang een uitgebreide briefwisseling tussen België en de Commissie en tussen de Commissie en de vertegenwoordigers van de Lid-Staten.

De meeste Lid-Staten uitten kritiek op het betrokken plan, waarmee de Commissie en de Belgische regering rekening zeggen te hebben gehouden.

— De regering van de Bondsrepubliek Duitsland verzocht de Commissie echter herhaaldelijk, laatstelijk op 4 december 1981, om geen machtiging te verlenen voor de tenuitvoerlegging van een steunplan dat haars inziens alleen maar zou leiden tot een verschuiving van de problemen van de Belgische textiel- en kledingindustrie naar de andere Lid-Staten, die met dezelfde moeilijkheden te kampen hadden.

— Bij schrijven van 7 januari 1982 evenwel stelde de Commissie alle Lid-Staten in kennis van haar besluit van 18 november 1981, om geen bezwaar te maken tegen de uitvoering van het Belgische herstructureringsplan gedurende één jaar.

2. Doel van het herstructureringsplan

Het besluit van de Belgische regering om steun te verlenen aan de textiel- en kledingindustrie, is blijkens het dossier ingegeven door het feit, dat tussen 1973 en 1980 naar schatting 70 000 arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan en dat een verdere afwachtende houding van de overheid naar verwachting zou leiden tot een verlies van nogmaals 50 000 arbeidsplaatsen tussen 1980 en 1985, dat wil zeggen dat deze industrietak met zijn 120 000 arbeidsplaatsen in België op den duur volledig zou verdwijnen. De in België vastgestelde en verwachte teruggang was groter dan in de andere Lid-Staten. Daarom had België een herstructureringsplan opgesteld om het hoofd te kunnen bieden aan de noodtoestand zonder het marktmechanisme te vervalsen. De door de crisis geraakte sectoren zouden hun aandeel in de gemeenschapsproduktie, dat in 1978-1979 6,4 % bedroeg, ook na de uitvoering van het plan nog zien dalen, namelijk tot 6,1 % in 1984. Bepaalde sectoren binnen deze branche, die hun concurrerend vermogen hadden behouden, en de niet levensvatbare ondernemingen van de sectoren die door de crisis waren getroffen, kwamen niet voor steun in aanmerking.

3. Procesverloop

Het verzoekschrift waarmee de regering van de Bondsrepubliek Duitsland het onderhavige beroep heeft ingeleid, is op 9 maart 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, overeenkomstig de artikelen 21 van 's Hofs Statuut-EEG en 45 van het Reglement voor de procesvoering besloten instructiemaatregelen te nemen.

Bij griffiersbrief van 20 juni 1983 is de Commissie verzocht, acht vragen te beantwoorden en vóór 21 juli de volledige definitieve tekst van het herstructureringsplan over te leggen.

De Commissie heeft op 19 juli 1983 aan dit verzoek voldaan.

II — Conclusies van partijen

De conclusies van de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland,* zoals nader gepreciseerd in de memorie van repliek, luiden, dat het den Hove behage:

1. de machtiging die de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 18 november 1981 voor de duur van een jaar aan de regering van het Koninkrijk België heeft verleend om het op 28 juli 1980 bij de Commissie aangemelde vijfjarenplan voor de herstructurering van de Belgische textiel- en kledingindustrie ten uitvoer te leggen, nietig te verklaren wegens schending van de artikelen 93, lid 3, tweede volzin, en 92, leden 1 en 3, sub c, EEG-Verdrag;

   of, zo het Hof de vordering sub 1 niet-ontvankelijk mocht verklaren of niet in die zin mocht toewijzen, dat de in de brief van 18 november 1981 vervatte machtiging nietig wordt verklaard wegens schending van artikel 92, leden 1 en 3, sub c, EEG-Verdrag;

2. krachtens artikel 175 EEG-Verdrag vast te stellen, dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen de artikelen 92, leden 1 en 3, en artikel 93, lid 3, tweede volzin, EEG-Verdrag heeft geschonden, door na te laten het in artikel 93, lid 2, bedoelde hoofdonderzoek in te leiden en het Belgische plan bij formele beschikking onverenigbaar te verklaren met de gemeenschappelijke markt;

3. de Commissie van de Europese Gemeenschappen te veroordelen in de kosten van het geding.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1. het beroep te verwerpen;

2. verzoekster te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

Ontvankelijkheid

De *Commissie* betwist de ontvankelijkheid van het beroep niet, voor zover dit strekt tot nietigverklaring van de brief aan de Belgische regering van 18 november 1981; deze brief is immers een bindend besluit in de zin van artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag en een „eindbeslissing" als bedoeld in artikel 93, lid 3, derde volzin, EEG-Verdrag. Het beroep wegens stilzitten acht zij daarentegen niet-ontvankelijk, omdat in casu niet is voldaan aan de in artikel 175 EEG-Verdrag gestelde ontvankelijkheidseisen. Uit de tekst van artikel 175, tweede alinea, blijkt overduidelijk, dat het beroep slechts ontvankelijk is wanneer de instelling haar standpunt niet heeft bepaald, ondanks het feit dat zij tot handelen was uitgenodigd.

De verklaring van 4 december 1981, waarmee de bondsminister van Economische zaken, Otto Graf Lambsdorff, het lid der Commissie Frans Andriessen te verstaan gaf, dat de Bondsregering „een goedkeuring van het steunplan van de Belgische regering door de Commissie niet zou accepteren" en zich het recht voorbehield om beroep te doen op het Hof, kan niet als uitnodiging tot handelen worden aangemerkt. Ook al houdt men rekening met „diplomatieke gebruiken", toch moet duidelijk zijn dat het gaat om een uitnodiging als bedoeld in artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag. Blijkens de tekst van genoemde verklaring is de Commissie weliswaar verzocht bepaalde, door de Bondsregering ongewenst geachte stappen niet te nemen, doch haar is niet gevraagd een negatieve beschikking te geven.

Maar ook als men ervan uitgaat, dat de verklaring van de bondsminister van Economische zaken kan worden uitgelegd als een uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag, heeft de Commissie binnen twee maanden haar standpunt bepaald en verzoekster daarvan bij schrijven van 7 januari 1982 in kennis gesteld.

Uit de brief van 7 januari 1982 (bijlage 24 bij het verweerschrift) blijkt ten duidelijkste, dat hij ten doel had verzoekster „ervan in kennis te stellen, dat de Commissie heeft besloten, tegen de uitvoering van het gewijzigde steunplan gedurende een jaar geen bezwaar te maken." Het feit dat deze brief verwijst naar de brief van de Commissie aan de Belgische minister van Economische zaken van 18 november 1981, ontneemt hem nog niet het karakter van een standpuntbepaling.

Een beroep wegens stilzitten kan enkel ontvankelijk zijn, wanneer de betrokken gemeenschapsinstelling, na tot handelen te zijn uitgenodigd, een volledig stilzwijgen bewaart of reageert op een wijze waaruit niet valt op te maken hoe de instelling de uitnodiging tot handelen inhoudelijk beoordeelt. In het arrest van 13 juli 1971 (zaak 8/71, Komponistenverband, Jurispr. 1971, blz. 705) heeft het Hof overwogen, dat in dit deel van artikel 175 EEG-Verdrag „wordt gedoeld op een nalaten door zich te onthouden een besluit te nemen of een standpunt te bepalen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan die welke betrokkenen wensten of noodzakelijk achtten." Deze rechtspraak is bevestigd in de arresten van 8 maart 1972 (zaak 42/71, Nordgetreide, Jurispr. 1972, blz. 105) en 18 oktober 1979 (zaak 125/78, Gema, Jurispr. 1979, blz. 3173).

Verzoekster meent dat het beroep wegens stilzitten ontvankelijk behoort te zijn omdat het beroep tot nietigverklaring niet noodzakelijkerwijs ertoe zal leiden dat het Hof het Belgische plan voor de herstructurering van de textielindustrie onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt; het zou immers mogelijk zijn dat de gewraakte beschikking nietig wordt verklaard omdat niet is overgegaan tot het in artikel 93, lid 3, bedoelde hoofdonderzoek, en in dat geval zou de aan verzoekster toekomende rechtsbescherming niet gegarandeerd zijn. Deze stelling van verzoekster is onhoudbaar.

De voorwaarden die het Verdrag stelt voor de ontvankelijkheid van een bepaalde vorm van beroep, kunnen niet opzij worden gezet met het argument, dat het met het beroep nagestreefde doel niet kan worden bereikt wanneer men zich strikt aan deze voorwaarden houdt.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* acht het beroep wegens stilzitten

ontvankelijk, omdat de Commissie in strijd met het Verdrag niet is overgegaan tot het hoofdonderzoek en bovendien het Belgische steunplan niet bij formele beschikking onverenigbaar heeft verklaard met de gemeenschappelijke markt.

Verzoekster heeft verweerster tijdens de bijeenkomst van 4 december 1981 tot een dergelijk handelen uitgenodigd.

Dat de brief van 7 januari 1982 een „standpuntbepaling" in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag zou vormen en dat om die reden het beroep wegens stilzitten niet ontvankelijk zou zijn, wordt door verzoekster ten stelligste betwist.

In de brief van 7 januari 1982 beperkt de Commissie zich ertoe, verzoekster in kennis te stellen van de aan de Belgische regering afgegeven „verklaring van geen bezwaar" van 18 november 1981, zonder echter haar standpunt te bepalen ten aanzien van de uitnodiging tot handelen van 4 december 1981.

Zou het Hof in de mededeling van 7 januari 1982 wel een afwijzend standpunt zien en het beroep wegens stilzitten bijgevolg niet-ontvankelijk verklaren, dan zou de rechtsbescherming waarop verzoekster aanspraak heeft, niet gegarandeerd zijn.

Het door verweerster genoemde, in het arrest van 13 juli 1971 (zaak 8/71) ontwikkelde beginsel, inhoudende dat ook de vaststelling van een niet gewenste of niet noodzakelijk geachte handeling aan een beroep wegens stilzitten in de weg staat, kan in casu niet gelden. Gezien de mogelijkheid dat de getroffen maatregel op grond van het beroep ex artikel 173 EEG-Verdrag nietig wordt verklaard wegens schending van procedurevoorschriften, heeft verzoekster er een beschermenswaardig belang bij, dat het Hof in zijn arrest op grond van artikel 175 EEG-Verdrag vaststelt, dat het Belgische steunplan onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en daarom in zijn huidige vorm niet in werking mag worden gesteld.

De instelling van het beroep wegens stilzitten is gerechtvaardigd omdat het gemeenschapsprocesrecht, anders dan het Duitse administratief procesrecht, geen „Anfechtungs- und Verpflichtungsklage" (vordering tot nietigverklaring en ter verkrijging van een rechterlijk bevel) kent, die het Hof de mogelijkheid zou bieden om verweerster te gelasten de door verzoekster verlangde handeling te verrichten. Artikel 176 EEG-Verdrag, bepalende dat „de instelling welke de vernietigde handeling heeft verricht ... is gehouden de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie", biedt geen hiermee vergelijkbare rechtsbescherming.

Ten gronde

I — Het beroep tot nietigverklaring

1. Eerste middel: schending van de procedurevoorschriften voor de toetsing van steunmaatregelen

Verzoekster doet dit middel steunen op de volgende argumenten:

A — Schending van de verplichting ex artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag om de procedure bedoeld in artikel 93, lid 2, in te leiden

De *Duitse regering* stelt, dat uit artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag en de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 11 december 1973 in de zaken 120/73 (Lorenz), 121/73 (Markmann), 122/73 (Nordsee) en 141/73 (Lohrey) (Jurispr. 1973, resp. blz. 1471, 1495,

1511 en 1527), volgt dat de Commissie, wanneer zij aan het eind van de fase van het vooronderzoek van de steunmaatregelen twijfels heeft over de verenigbaarheid van het aangemelde voornemen met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag het in lid 2 van dat artikel omschreven hoofdonderzoek moet inleiden.

Dat de Commissie op dit punt twijfels had, blijkt wel uit het feit, dat zij het nodig achtte om op 17 september 1981 een multilaterale bijeenkomst te beleggen met de nationale deskundigen en de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten. De inhoud van de verklaring van geen bezwaar betreffende het Belgische herstructureringsplan bevestigt het bestaan van deze twijfels; de uitvoering van dit plan wordt daarin immers slechts voor de duur van een jaar toegestaan met het — door de Belgische regering uitdrukkelijk te aanvaarden — beding, dat de in de thans bestreden brief omschreven voorwaarden zouden worden nageleefd. De Commissie heeft in strijd met het Verdrag gehandeld, door dusdoende een voorwaardelijke verklaring van geen bezwaar af te geven, terwijl zij wegens de twijfels die haar tot het stellen van die voorwaarden hadden gebracht, tot het hoofdonderzoek had moeten overgaan.

In een brief aan de bondsminister van Buitenlandse zaken van 5 januari 1977 (bijlage 25 bij het verzoekschrift) verklaart de Commissie trouwens zelf: „Wanneer na het feitelijk onderzoek van een zaak onzekerheid blijkt te bestaan over de verenigbaarheid van de voorgenomen steun met het Verdrag, is de Commissie rechtens gehouden de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden."

De *Commissie* stelt, dat de vergadering van 7 september 1981 niet, zoals verzoekster beweert, door de Commissie is belegd wegens de twijfels die bij haar waren blijven bestaan met betrekking tot de verenigbaarheid van het Belgische plan met het Verdrag. Het ging hier om een multilaterale bijeenkomst met vertegenwoordigers van de Lid-Staten ter bespreking van alle lopende zaken; dergelijke vergaderingen vinden op gezette tijden plaats en niet enkel ter bespreking van steunregelingen ten aanzien waarvan het duidelijk twijfelachtig is, of machtiging tot tenuitvoerlegging of goedkeuring kan worden verleend.

B — Miskenning van het eigen karakter van de twee onderzoeksfasen

Volgens de Duitse regering blijkt uit de tekst van de verklaring van 18 november 1981, dat de Commissie de fase van het vooronderzoek en die van het hoofdonderzoek met elkaar heeft vermengd, want zij heeft het Belgische herstructureringsplan naar eigen zeggen aan een diepgaand onderzoek onderworpen. Daarmee heeft de Commissie in tweeërlei opzicht in strijd met het Verdrag gehandeld: in de eerste plaats heeft zij het doel van het vooronderzoek miskend, en aan het hoofdonderzoek zijn eigenlijke functie ontnomen, en in de tweede plaats heeft zij over het hoofd gezien, dat beslissingen die aan het einde van een vooronderzoek worden genomen, slechts beperkte rechtsgevolgen hebben.

a) Doel van het vooronderzoek

Volgens *verzoekster* blijkt uit de tekst, de structuur en de strekking van artikel 93 EEG-Verdrag, dat in het vooronderzoek wordt volstaan met een vluchtige toetsing van de verenigbaarheid van het aangemelde steunplan met de gemeenschappelijke markt, en dat de definitieve beoordeling van het plan thuishoort in de fase van het hoofdonderzoek.

De bijzondere functie van elk van beide fasen van de onderzoekprocedure pleit voor deze uitlegging van artikel 93 EEG-Verdrag.

Blijkens de aangehaalde arresten van 11 december 1973 is het vooronderzoek bedoeld om de Commissie enige tijd te geven voor beraad en onderzoek, teneinde zich een voorlopig oordeel te vormen over de vraag of de bij haar aangemelde voornemens in overeenstemming zijn met het Verdrag.

Artikel 92 EEG-Verdrag noemt verscheidene soorten steunmaatregelen, wier verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt ook moet kunnen worden onderzocht zonder dat het hoofdonderzoek wordt ingeleid. Dit geldt met name voor de in lid 2 van dit artikel opgesomde voorgenomen steunmaatregelen, die „met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn" indien zij aan de daargenoemde voorwaarden voldoen.

Staat echter in het vooronderzoek, zoals in casu, de vraag ter beoordeling, of een aangemelde voorgenomen steunmaatregel aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag voldoet en overeenkomt met een van de daar genoemde soorten steun, die volgens deze bepaling slechts bij uitzondering „als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd", dan dient de Commissie zich ertoe te beperken, vluchtig te onderzoeken of voorshands lijkt te zijn voldaan aan de materiële voorwaarden waaronder een steunregeling kan worden toegelaten, en of een voorlopige afweging van de daaruit voortvloeiende voor- en nadelen tot goedkeuring van de steunregeling zou leiden.

Pas nadat de Commissie zich hierover een mening heeft kunnen vormen, is zij, ingeval van twijfel aan de verenigbaarheid van het voornemen met de gemeenschappelijke markt, verplicht de in artikel 93, lid 2, bedoelde contradictoire procedure in te leiden.

De *Commissie* wijst erop, dat het Hof in het reeds genoemde arrest-Lorenz heeft verklaard, dat het in het belang van een goede administratie aanbeveling verdient dat de Commissie „bijaldien zij als uitkomst van haar inleidend onderzoek de steunmaatregel met het Verdrag in overeenstemming mocht bevinden, daarvan mededeling doet aan de betrokken staat" (r.o. 5).

Blijkens de formulering van het Hof kan zij krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag aan het eind van het vooronderzoek een beslissing nemen over de verenigbaarheid van een steunmaatregel en de betrokken Lid-Staat dienovereenkomstig adviseren.

Enkel wanneer zij het plan onverenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt, moet zij onverwijld de in artikel 93, lid 2, bedoelde procedure inleiden.

b) Beperkt rechtsgevolg van de door de Commissie aan het eind van het vooronderzoek genomen beslissing

De *Duitse regering* stelt dat de afsluiting van het vooronderzoek enkel betekent, dat de betrokken Lid-Staat de voorgenomen steunregeling ten uitvoer mag leggen, doch daarmee is dat voornemen nog niet te beschouwen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Ook wanneer een steunregeling ten uitvoer wordt gelegd nadat aan het einde van het vooronderzoek een verklaring van geen bezwaar is afgegeven, kan het in het kader van het voortdurend onderzoek als bedoeld in artikel 93, lid 1, door de Commissie op elk moment aan een nieuw onderzoek worden onderworpen.

De Commissie kan dan ook pas aan het eind van het hoofdonderzoek definitief vaststellen of een steunregeling verenigbaar is met het Verdrag.

Gezien het beperkte rechtsgevolg van het vooronderzoek heeft het Hof in de genoemde arresten van 11 december 1973 beslist, dat de Commissie niet verplicht is een beschikking als bedoeld in artikel 189 EEG-Verdrag te geven, wanneer zij tijdens deze fase tot de slotsom komt, dat er geen termen aanwezig zijn om een contradictoire procedure in te leiden. Het standpunt van verweerster, dat het EEG-Verdrag geen onderscheid maakt tussen de verklaring van geen bezwaar, waarmee het vooronderzoek eindigt, en de eindbeslissing bedoeld in artikel 93, lid 3, derde volzin, kan dan ook niet worden bijgetreden.

De *Commissie* stelt, dat een beslissing waarmee wordt vastgesteld dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, steeds hetzelfde gevolg heeft, ongeacht het stadium van de procedure, waarin zij is genomen.

In de eeerste plaats maakt het Verdrag in dit opzicht geen onderscheid, en in de tweede plaats blijft elke steunregeling onderworpen aan het voortdurend onderzoek bedoeld in artikel 93, leden 1 en 2.

Deze uitlegging van de verdragsbepalingen vindt bevestiging in het arrest van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595), waarin het Hof overwoog, dat „bij de vraag of een steunmaatregel van een staat al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt [. . .] ingewikkelde economische feiten en omstandigheden, die aan snelle verandering onderhevig kunnen zijn", in aanmerking moeten worden genomen en moeten worden afgewogen. Daarom kan de Commissie een steunregeling die zij aanvankelijk verenigbaar heeft geacht met de gemeenschappelijke markt, op elk moment aan een hernieuwd onderzoek onderwerpen.

C — Te lange duur van de — door het Hof op twee maanden gestelde — termijn voor vooronderzoek

Volgens de *Duitse regering* heeft het Hof in voornoemde arresten van 11 december 1973 beslist, dat nu het Verdrag hierover niets bepaalt, het vooronderzoek van aangemelde voorgenomen steunregelingen in beginsel niet meer tijd in beslag mag nemen dan twee maanden, tenzij de Commissie en de betrokken Lid-Staten iets anders bepalen. Deze termijn is in casu niet in acht genomen.

De *Commissie* betoogt dat zij volgens genoemde arresten weliswaar voldoende tijd moet hebben voor de toetsing van de aangemelde steunregelingen, maar dat zij ook met de nodige voortvarendheid tewerk moet gaan en rekening dient te houden met het belang van de Lid-Staten om spoedig te weten waar zij aan toe zijn. Dat betekent, dat zij in het kader van het vooronderzoek juist dat moet doen wat verzoekster haar verwijt: zij moet de verschillende aspecten van de aangemelde steunregeling grondig onderzoeken, om de opschortende werking van artikel 93, lid 3, niet langer te laten duren dan noodzakelijk is voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt.

D — Schending van de verplichting om in het kader van de contradictoire procedure de andere Lid-Staten en de economische en maatschappelijke kringen in de Gemeenschap te raadplegen

De *Duitse regering* stelt, dat de contradictoire procedure in ieder geval moet worden ingeleid, wanneer de Commissie de in artikel 92, lid 3, sub a tot c, ge-

noemde steunregelingen niet adequaat kan beoordelen zonder de andere Lid-Staten en de belanghebbende economische en maatschappelijke kringen, in het bijzonder de concurrerende economische kringen in de andere Lid-Staten, te hebben ingelicht en gehoord. Deze consultaties zijn juist en uitsluitend voorgeschreven voor de fase van het hoofdonderzoek.

Anders dan verweerster betoogt, betekent dit geenszins, dat de Commissie bij alle voorgenomen steunmaatregelen in de zin van deze verdragsbepaling automatisch het hoofdonderzoek moet openen; zij is daartoe enkel verplicht wanneer na een vluchtige toetsing van de betrokken voorgenomen steunmaatregel twijfels blijven bestaan over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.

Dat alleen de Commissie heeft te beslissen over de verenigbaarheid respectievelijk onverenigbaarheid van een voorgenomen steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, wordt niet betwist. Af te wijzen is echter de opvatting van verweerster, als zou de in artikel 93, lid 2, eerste volzin, bedoelde uitnodiging aan belanghebbenden om hun opmerkingen te maken. geen verband houden met hun fundamenteel recht om te worden gehoord, doch met het recht van de Commissie om inlichtingen in te winnen. Ook heeft de Commissie geen vrije keuze ten aanzien van het moment en de wijze waarop zij de Lid-Staten en de belanghebbenden uit beroep en bedrijf zal raadplegen.

De Commissie kan met de procedurele bepalingen met betrekking tot steunregelingen niet doen wat zij wil. Het recht van de Lid-Staten en de belanghebbenden om te worden gehoord, is van openbare orde. Dit recht, dat op geen enkele wijze ingrijpt in de beslissingsbevoegdheid van de Commissie, berust op het inzicht, dat een optimaal, aan de eisen van de gemeenschappelijke markt beantwoordend toezicht op het steunbeleid van de Lid-Staten enkel is gewaarborgd wanneer er volledige duidelijkheid omtrent de feiten bestaat.

Verweerster kan niet stellen, dat zij met de convocatie voor de vergadering van deskundigen op 17 september 1981 in feite het hoofdonderzoek heeft ingeleid en dat de verklaring van geen bezwaar van 18 november 1981 na dat onderzoek is afgegeven; volgens de aangehaalde rechtspraak van het Hof (arresten van 11. 12. 1973) is voor de inleiding van de hoofdfase immers een formeel besluit vereist, waarvan zowel de rechtstreeks betrokken Lid-Staat als de andere Lid-Staten in kennis worden gesteld.

De *Commissie* wijst de stelling van verzoekster van de hand, dat de in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag bedoelde aanmaning aan de belanghebbenden moet worden gezien als het verplicht en formeel betrekken van die personen bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van het steunvoornemen met de gemeenschappelijke markt. Dit zou immers betekenen, dat de Commissie bij elke voorgenomen steunmaatregel, die voor een uitzondering op grond van artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag in aanmerking komt, automatisch het hoofdonderzoek moet inleiden.

Blijkens de tekst van artikel 93, lid 3, hangt de toepassing van de procedurevoorschriften in zekere zin af van het standpunt waartoe de Commissie komt met betrekking tot de verenigbaarheid van het steunvoornemen met de gemeenschappelijke markt.

Volgens het arrest van 12 juli 1973 (zaak 70/72, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1973, blz. 813) heeft de in artikel 93,

lid 2, eerste volzin, bedoelde aanmaning uitsluitend tot doel, „bij de belanghebbenden alle inlichtingen ter voorlichting van de Commissie met het oog op haar toekomstig beleid in te winnen."

Reeds uit de tekst van het Verdrag blijkt, dat afgezien van de bevoegdheden van de Raad ex artikel 93, lid 2, derde alinea, de Commissie als enige bevoegd is om vast te stellen of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Deze bevoegdheid is meermaals door het Hof bevestigd. In de arresten van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Ianelli, Jurispr. 1977, blz. 557, en zaak 78/76, Steinike & Weinlig, reeds aangehaald) overwoog het Hof, dat „het Verdrag, door bij artikel 93 het voortdurend onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, beoogt de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een geëigende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie."

In haar brief van 5 januari 1977 aan de bondsminister van Buitenlandse zaken heeft de Commissie weliswaar erop gewezen, dat zij vrij kan beslissen over het moment en de wijze waarop zij contact met derdenbelanghebbenden opneemt, maar dit betekent niet dat zij vrij is om die belanghebbenden al dan niet aan te manen hun opmerkingen te maken; de uitvoering van een aangemeld steunvoornemen kan immers enkel worden verboden nadat de belanghebbenden zijn gehoord.

In casu zou de raadpleging van de andere Lid-Staten en de belanghebbende economische kringen niet per se de door verzoekster verwachte gevolgen hebben gehad. Ook indien de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had ingeleid, zou het resultaat hetzelfde zijn geweest.

Uit dit alles volgt, dat de vraag of de Commissie voor het Belgische herstructureringsplan het hoofdonderzoek van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had moeten inleiden, uiteindelijk enkel afhangt van de vraag of deze voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

2. *Tweede middel: door haar verklaring van geen bezwaar heeft de Commissie toestemming gegeven voor de uitvoering van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunregeling*

Alvorens in te gaan op de materiële voorwaarden waarvan de verenigbaarheid van een voorgenomen steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt haars inziens afhangt, beklemtoont de Duitse regering de noodzaak en het belang van de controle die het Hof moet uitoefenen op een gebied waarop de Commissie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

A — Noodzaak en omvang van de controle door het Hof

Volgens de *Duitse regering* zijn het de omstandigheden die een doeltreffende controle door het Hof op het gebied van steunregelingen noodzakelijk maken; die noodzaak vloeit bovendien voort uit erkende volkenrechtelijke normen en ook in het bijzonder uit de wezenlijke beginselen van de gemeenschappelijke markt.

i) De omstandigheden

Blijkens het Tiende verslag inzake het mededingingsbeleid (1980, blz. 122) doet zich een relatieve vermindering voor van het aantal beschikkingen van de Commissie waarbij de uitvoering van door de Lid-Staten voorgenomen steunmaatregelen wordt verboden, ten opzichte van het aantal aangemelde voorgenomen steunmaatregelen, terwijl anderzijds het aantal steunvoornemens waarover tijdens het vooronderzoek definitief wordt beslist relatief groot is.

Controle door het Hof is in casu des te noodzakelijker, omdat dit het eerste geval is waarin de Commissie een zo omvangrijke sectoriële steunmaatregel goedkeurt.

ii) De erkende volkenrechtelijke normen

De omstandigheid dat de Lid-Staten geen gebruik kunnen maken van maatregelen die hun in het kader van de GATT zijn toegestaan — in het bijzonder de mogelijkheid om compenserende douanerechten te heffen bij de invoer van gesubsidieerde produkten —, pleit voor een doeltreffend toezicht door het Hof op de wijze waarop de Commissie haar bevoegdheid ten aanzien van steunmaatregelen van de Staten uitoefent.

De tenuitvoerlegging van dergelijke maatregelen is de Lid-Staten ingevolge het Verdrag juist daarom niet toegestaan, omdat er een procedure bestaat ter controle van nationale beleidsvoornemens, die met betrekking tot steunmaatregelen moet verhinderen dat de economische moeilijkheden waaraan de Lid-Staten het hoofd willen bieden, van de ene Lid-Staat naar de andere worden verplaatst.

iii) De essentiële beginselen van de gemeenschappelijke markt

Waar het Hof zich in het kader van beroepen tegen beschikkingen van de Commissie, waarbij de tenuitvoerlegging van aangemelde voorgenomen steunmaatregelen werd verboden, tot nu toe steeds bevoegd heeft geacht om te toetsen of aan de voorwaarden van het Verdrag was voldaan, dient dit a fortiori het geval te zijn bij een beroep tegen een machtiging om een zo belangrijke steunregeling als het Belgische herstructureringsplan in werking te doen treden. Ten aanzien van met steunmaatregelen vergelijkbare materies, met name ten aanzien van vrijwaringsmaatregelen, heeft het Hof zich uitgesproken over de vraag of overeenkomstige, door de Commissie krachtens artikel 115 EEG-Verdrag verleende machtigingen verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt. Zo overwoog het Hof in het arrest van 23 november 1971 (zaak 62/70, Bock, Jurispr. 1971, blz. 897), dat de Commissie weliswaar een zekere vrijheid heeft bij de beoordeling van de „noodzaak" van een vrijwaringsmaatregel, doch dat deze vrijheid in belangrijke mate wordt beperkt door de verplichting om het beginsel van het vrije verkeer van goederen te respecteren.

Het verbod van steunmaatregelen is een essentiële component van de gemeenschappelijke markt, vergelijkbaar met het verbod van ondernemersafspraken die de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer beperken, of met het verbod om in het intracommunautaire handelsverkeer douanerechten en kwantitatieve beperkingen te handhaven of weer in te voeren.

Het zou in strijd zijn met artikel 164 EEG-Verdrag, volgens hetwelk „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van" het gemeenschapsrecht niet door de Commissie of de Raad, doch in laatste instantie door het Hof van Justitie wordt verzekerd, wanneer het gemeenschapsrecht op een terrein dat zowel de mededinging als de in-

tracommunautaire handel betreft, niet volgens objectieve maatstaven werd toegepast en verder ontwikkeld, maar werd overgelaten aan het politieke krachtenspel.

Daarom is de inachtneming van de materiële voorwaarden waaronder de Commissie een nationale steunmaatregel overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub a tot c, EEG-Verdrag, verenigbaar kan verklaren met de gemeenschappelijke markt, aan de toetsing van het Hof onderworpen. In het arrest van 17 september 1980 (zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671) overwoog het Hof weliswaar, dat de Commissie met betrekking tot artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag over een discretionaire bevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, doch het besliste ook, dat het in volle omvang kan toetsen of is voldaan aan de eisen die artikel 92, lid 3, sub a tot c, stelt aan de verenigbaarheid van een steunregeling met de gemeenschappelijke markt.

Tenslotte stelt de Duitse regering, dat de toetsing door het Hof uiteraard beperkt is op terreinen waarop de Commissie beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert; het Hof onderzoekt echter wel de juistheid van de feiten die aan de beoordeling ten grondslag liggen, en de daaraan gegeven juridische kwalificaties. In dit verband kunnen worden genoemd de arresten van 13 juli 1966 (gevoegde zaken 56 en 58/64, Consten, Jurispr, 1966, blz. 449), 15 mei 1975 (zaak 71/74, Frubo, Jurispr. 1975, blz. 563) en 25 oktober 1977 (zaak 26/76, Metro, Jurispr. 1977, blz. 1875).

De *Commissie* verklaart het volledig met verzoekster eens te zijn, doch wijst erop, dat zij in steunzaken over een discretionaire bevoegdheid beschikt omdat, zoals het Hof erkende in het arrest van 17 september 1980 (zaak 730/79, Philip Morris, reeds aangehaald), de beoordelingen altijd complex zijn en rekening moeten houden met macro-economische, micro-economische, technische en sociaal-politieke aspecten.

Wat dit betreft, is er geen verschil tussen beschikkingen waarbij tenuitvoerlegging van een voorgenomen steunmaatregel wordt verboden, en die waarbij zij wordt toegestaan. Doch alleen wanneer de Commissie haar discretionaire bevoegdheid overschrijdt of verkeerd gebruikt, dienen haar beschikkingen nietig te worden verklaard.

B — Beoordeling van de verenigbaarheid van het Belgische herstructureringsplan met de gemeenschappelijke markt

De *Duitse regering* is van mening, dat de Commissie bij de beoordeling van de vraag in hoeverre de voorgenomen steunmaatregel bepaalde ontwikkelingen „vergemakkelijkt" en wat het „gemeenschappelijk belang" hiervan is in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag, erop had moeten toezien, dat was voldaan aan de voorwaarden voor de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt en dat het onderhavige steunplan de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

1. Vervulling van de voorwaarden waaronder een steunmaatregel als bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt

a) Criteria

Uit tal van documenten van de Commissie blijkt volgens de *Duitse regering*, dat steun voor een gehele branche slechts in uitzonderingsgevallen en onder bijzonder strenge voorwaarden kan worden toegekend en in elk geval geleidelijk moet worden beëindigd als hij de aanpassing van zwakke sectoren vertraagt (zie Eerste verslag inzake het mededingingsbeleid (1971) — Steunregelingen met sectoriële doelstelling; Achtste verslag inzake het mededingingsbeleid (1978), blz. 131, nr. 173; Ontwerp voor een Vijfde programma voor de economische politiek op middellange termijn, verschenen in Europäische Wirtschaft nr. 9, juli 1981, blz. 19 e.v., uittreksel in bijlage 27 bij het verzoekschrift).

Dergelijke steunmaatregelen zijn met de gemeenschappelijke markt verenigbaar onder de volgende, door de Commissie in communautair kader vastgestelde voorwaarden [deze komen goeddeels overeen met de door de Raad van ministers in het kader van de OESO vastgestelde „richtlijnen" en algemene „oriënteringen" — communiqué van de Raad van ministers van de OESO van 15 juni 1978 — C(78) 96 (final) — bijlage II)]:

— de voorgenomen steunmaatregel mag niet strekken tot instandhouding van ondernemingen en hun structuurwijziging niet ophouden;

— de betrokken maatregel mag slechts worden uitgevaardigd „voor zover vereist", dat wil zeggen er moet sprake zijn van een redelijke belangenafweging tussen het beoogde doel en de instandhouding van de belangrijkste aspecten van de gemeenschappelijke markt;

— de steun moet beperkt blijven tot ondernemingen die in de concurrentiestrijd ook op lange termijn het hoofd boven water kunnen houden;

— het moet een degressieve en in de tijd beperkte steunmaatregel zijn;

— als steun in de rug bij de eigen inspanningen van de ondernemingen, moet de steun beperkt zijn in die zin, dat het economisch risico niet in overwegende mate door de staat wordt gedragen, maar ook door de gesteunde ondernemingen.

De *Commissie* kan zich verenigen met de door de Duitse regering genoemde criteria, die echter doelmatigheidshalve in de onderstaande volgorde moeten worden getoetst:

— de voorgenomen steun mag enkel worden toegekend aan ondernemingen die levensvatbaar zijn of waarvan te verwachten is dat zij op den duur concurrerend zullen worden. Dit criterium sluit zuivere instandhoudingsmaatregelen uit;

— de beperking in de tijd en degressiviteit van de steun moet verzekerd zijn;

— de intensiteit van de steun moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke;

— de steun moet gepaard gaan met eigen financiële inspanningen van de gesteunde ondernemingen;

— de steuntoekenning moet transparant zijn; dit vereiste maakt een juiste beoordeling van de uitwerking ervan mogelijk.

Voor de textielsector, die over de gehele wereld met een grote overcapaciteit te kampen heeft, komt hier nog als zesde criterium bij, dat de steun niet mag leiden tot capaciteitsvergroting.

b) Inachtneming van deze criteria

1. Volgens de *Duitse regering* heeft de Commissie ten onrechte aangenomen, dat de Belgische steunmaatregel aan voornoemde voorwaarden voldeed.

— De voorgenomen steun als instandhoudingsmaatregel

Het Belgische herstructureringsplan is meer gericht op het in stand houden van de bestaande structuur dan op het verzekeren van een blijvend concurrentievermogen van de textiel- en kledingindustrie.

Naar de Belgische delegatie ter vergadering van 17 december 1981 verklaarde, gaat het steunplan weliswaar uit van de opheffing van 24 000 arbeidsplaatsen, maar het belangrijkste doel van het plan is om 100 000 andere, door de crisis bedreigde arbeidsplaatsen te redden.

Het voornaamste gebrek van de voorgenomen steunmaatregel is, dat hij niet stimuleert tot het opheffen van de overcapaciteit, noch tot het scheppen van arbeidsplaatsen in andere bedrijfstakken dan de textiel- en kledingsector.

Volgens het rapport van het bureau McKinsey te Brussel, dat in opdracht van de Belgische regering is opgesteld en als basis heeft gediend voor de opstelling van het vijfjarenplan voor de herstructurering, kan het aantal arbeidsplaatsen in de textiel- en kledingindustrie enkel op 100 000 worden gehouden indien het aandeel van de Belgische industrie in de textiel- en kledingproduktie van de gehele Gemeenschap van 5 tot 6 % stijgt.

— „Noodzaak" van het herstructureringsplan

Aan deze tweede voorwaarden is in casu niet voldaan, en wel om de volgende redenen:

— De moeilijkheden waarmee de Belgische textiel- en kledingindustrie te kampen heeft, zijn niet wezenlijk groter dan die welke deze industrietak in de andere Lid-Staten en in het bijzonder in de Bondsrepubliek Duitsland ontmoet.

Dit blijkt bij vergelijking van de volgende cijfers:

— de Belgische textiel- en kledingindustrie verloor tussen 1973 en 1980 40 % en tussen 1979 en 1981 7 % van haar arbeidsplaatsen, terwijl in diezelfde periodes in de Duitse textiel- en kledingindustrie 31 % respectievelijk 11 % van de arbeidsplaatsen verloren gingen;

— in de buitenlandse handel in textiel en kleding produceerde België overschotten, en wel gemiddeld:

— in de jaren 1978 tot 1980 DM 907 miljoen (Bondsrepubliek Duitsland: DM 396 miljoen),

— in de eerste drie kwartalen van 1981 DM 431 miljoen (Bondsrepubliek Duitsland: DM 203 miljoen; maandbulletin van de buitenlandse handel, Eurostat, bijlage 29 bij het verzoekschrift);

— de investeringen per werknemer tussen 1975 en 1979 worden geschat op DM 2 300 in België en op DM 2 600 in de Bondsrepubliek Duitsland (GATT, doc. COM. TEX (21) van 23 april 1981, blz. 45 — bijlage 30 bij het verzoekschrift).

— De Commissie heeft in haar verklaring van geen bezwaar van 18 november 1981 erkend, dat er sectoren zijn die „buitengewoon concurrerend" zijn.

Het betreft hier de produktiesectoren tapijten, pluchevelours, voilestof, chenille en katoenen badstof. De Commissie heeft deze sectoren niet uitgezonderd van het voorgenomen steunplan, hoewel stimulering daar klaarblijkelijk niet noodzakelijk was. De Commissie heeft zelf vastgesteld, dat België op dit terrein ook in de handel met andere Lid-Staten een positief saldo had behaald.

— De ondernemingen waarvoor het Belgische plan is bedoeld

Het Belgische herstructureringsplan voldoet niet aan de voorwaarden die moeten garanderen dat enkel ondernemingen worden gestimuleerd die in de concurrentie kunnen meekomen.

Weliswaar gaat het plan uit van het beginsel „back the winners", aangezien het enkel levensvatbare bedrijven voor steun in aanmerking laat komen, maar het bevat geen richtlijnen voor de uitvoering en geen criterium aan de hand waarvan het potentiële concurrerend vermogen van de ondernemingen kan worden beoordeeld.

In haar verklaring van geen bezwaar heeft de Commissie zich voorbehouden om de uitvoering van het steunplan voor ondernemingen met meer dan 50 werknemers te verbieden. Dit voorbehoud is echter om de volgende drie redenen niet effectief:

— Blijkens de gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (maanduitgave, industriële statistiek 4/81 en 9/81, bijlage 31 bij het verzoekschrift) zijn er in de textiel- en kledingindustrie in het algemeen en ook in genoemde „buitengewoon concurrerende" sectoren maar weinig bedrijven met meer dan 50 werknemers.

— De produkten van de „buitengewoon concurrerende" sectoren worden in hoofdzaak vervaardigd in gediversifieerde ondernemingen en ontsnappen daarmee aan de controle van de Commissie, die enkel plaatsvindt in de grote ondernemingen waar deze produkten een essentieel onderdeel van de produktie vormen.

— Het Belgische plan wordt ten uitvoer gelegd door twee speciaal hiervoor opgerichte instellingen, namelijk het Instituut van textiel en confectie van België en de Nationale maatschappij voor de herstructurering van de textiel- en confectie-industrie. Bij gebreke van een welomschreven voorbehoud met betrekking tot individuele machtigingen tot steunverlening, bestaat er geen garantie dat die twee instellingen er in de praktijk van zullen uitgaan dat bij voorrang concurrerende ondernemingen moeten worden gestimuleerd. De controle achteraf, die de Commissie het naar haar zeggen wil uitoefenen, is onvoldoende.

— Degressiviteit van de steun tijdens de looptijd

Indien men primair ondernemingen wil stimuleren die in staat zijn concurrentie te bieden, is de eis dat de steun geleidelijk afneemt, van wezenlijk belang. De degressiviteit van de financiële steun, die een soepele produktieomschakeling van de onderneming moet garanderen om een herstel van haar concurrerend vermogen mogelijk te maken, begunstigt de sterkere ondernemingen bij de mededinging tijdens het omschakelingsproces.

Bij sectoriële steun geldt het vereiste van degressiviteit zowel voor het gehele plan als voor de individuele toekenning van geleidelijk aflopende steun alsook voor de aangewende middelen. Het Belgische herstructureringsplan in de vorm waarin

het aan de Commissie is voorgelegd, bevat hiervoor geen richtlijnen.

Doordat de Commissie zich ertoe heeft beperkt, de uitvoering van het plan voor een jaar toe te staan, zonder de eventuele verlenging afhankelijk te stellen van de beëindiging van de stimulerende maatregelen, heeft zij geen zorg gedragen voor de inachtneming van het degressiviteitsvereiste.

— Beperking van de intensiteit van de steun

* Doel van dit vereiste

Doel van de beperking van de steun tot een bepaald percentage van het eigen aandeel van de begunstigde onderneming is, de overheidssteun zijn karakter van hulp bij zelfwerkzaamheid te laten behouden. Een te sterke overheidsdeelneming zou in feite neerkomen op een instandhoudingsmaatregel en bergt het gevaar in zich, dat later nog meer financiële injecties plaatsvinden en dat politieke motieven gaan meespelen.

Bij haar toezicht op steunmaatregelen heeft de Commissie er tot nu toe steeds op gelet, dat de overheidssteun een bepaalde intensiteit niet overschreed. Zo achtte de Commissie bijvoorbeeld bij steun voor milieubeschermingsmaatregelen een intensiteit van ten hoogste 15 % aanvaardbaar. Uitsluitend met het oog op de dringende noodzaak van omschakeling van de industrie op produktiemethoden die minder schadelijk zijn voor het milieu, heeft de Commissie bij uitzondering een hogere intensiteit van steunmaatregelen toegelaten, en wel van 45 % voor investeringen in 1975-1976 en van 30 % voor investeringen in 1977-1978. Op het gebied van regionale steun is nooit goedkeuring verleend wanneer de intensiteit meer dan 20 % bedroeg.

Bij sectoriële steunmaatregelen is de door de Commissie aanvaarde intensiteit van de steun nog nooit zo hoog geweest als thans bij het Belgische herstructureringsplan. Als voorbeeld kan worden genoemd een voorgenomen Nederlandse steunmaatregel voor een sigarettenproducent: zelfs een steun van 4 % werd destijds door de Commissie onaanvaardbaar geacht (bijlage 32 bij het verzoekschrift).

* De buitengewoon hoge steunintensiteit van het Belgische plan

Voor het eerste jaar van de looptijd van het plan Claes zijn aan de Belgische textiel- en kledingindustrie financiële middelen ter beschikking gesteld tot een bedrag van BFR 6,8 miljard (DM 400 miljoen) deels in de vorm van staatsdeelnemingen van 40 à 45 % in de voorgenomen investeringen, deels in de vorm van leningen tot maximaal 30 % van deze investeringen, die de staat met een rentevoordeel van 7 % voor maximaal vijf jaar kan toekennen. De eigen bijdrage van de betrokken ondernemingen is op 30 % en in uitzonderlijke gevallen zelfs op 25 % gesteld.

Het overheidsaandeel, dat in casu 70 % bedraagt en soms wordt aangeduid als steunintensiteit, is echter niet het zogenoemde subsidie-equivalent, dat wil zeggen dat deel van de financiële steun, dat evenals een investeringspremie a fonds perdu wordt toegekend. Voor de berekening van het subsidie-equivalent moet daarom worden nagegaan, in hoeverre de middelen die de Belgische regering aan de ondernemingen ter beschikking stelt, werkelijk steun zijn voor de herstructurering van de bedrijfssector en geen eenvoudige instandhoudingssteun.

Uitgaande van de berekeningsmethoden van verweerster, beloopt de overheidssteun die de betrokkenen in het eerste jaar van het vijfjarenplan ter beschikking is gesteld, DM 308 miljoen. Dat is 54 % van de voor vijf jaar geplande investeringskosten. In de jaren 1975-1979 bedroegen de totale investeringen van de Belgische textiel- en kledingindustrie gemiddeld BFR 3,9 miljard (DM 253 miljoen).

De door de Commissie gebruikte zogenoemde standaardberekeningsmethode, waarbij het subsidie-equivalent van de overheidsdeelneming aan het kapitaal van de ondernemingen gelijk wordt gesteld aan nul, gaat bij de textiel- en kledingindustrie niet op, daar zij geen rekening houdt met de door de Belgische minister van economische zaken Claes in zijn schrijven aan de Commissie van 28 juli 1980 genoemde omstandigheid, dat de Belgische textiel- en kledingindustrie bij gebrek aan kredietwaardigheid onvoldoende financiële mogelijkheden heeft. Volgens verzoekster moet de berekening van het subsidie-equivalent ertoe leiden, dat de deelneming van de staat — anders dan bij winstgevende en voldoende kredietwaardige ondernemingen — voor het subsidie-equivalent gelijk wordt gesteld aan een 10-jarige lening tegen lage rente.

* Eigen bijdrage van de begunstigde ondernemingen

De op 30 % vastgestelde eigen bijdrage van de Belgische ondernemingen aan de financiering van het herstructureringsprogramma is ondanks de financieringsmoeilijkheden van deze ondernemingen te klein. Slechts wanneer de begunstigde ondernemingen de financiering van de investeringen grotendeels zelf dragen, kan worden verzekerd dat de overheidssubsidie haar karakter van hulp bij zelfwerkzaamheid behoudt.

2. De *Commissie* meent daarentegen dat, gelet op alle voorwaarden en verplichtingen die zij in haar beschikking van 18 november 1981 heeft neergelegd en die door de Belgische regering zijn aanvaard, het herstructureringsplan in alle opzichten voldoet aan de door verzoekster genoemde minimumeisen.

Alvorens de verschillende punten te bespreken, gaat de Commissie in op de opmerkingen van verzoekster over één van deze vereisten, namelijk de „noodzaak" van het Belgische herstructureringsplan.

— Opmerking vooraf met betrekking tot verzoeksters opmerkingen over de „noodzaak" van het Belgische herstructureringsplan

De Commissie kan zich niet verenigen met het standpunt van verzoekster, dat alle Lid-Staten op gelijke wijze door de crisis in de textielsector worden getroffen. Hiertoe voert zij in eerste instantie het volgende aan:

— Blijkens de door verzoekster zelf overgelegde statistieken was het verlies aan arbeidsplaatsen tussen 1973 en 1980 in België (40 %) beduidend groter dan in de Gemeenschap als geheel (27 %) en ook beduidend groter dan in de Bondsrepubliek Duitsland (31 %).

— Uit het McKinsey-rapport (bijlage 28 bij het verzoekschrift) valt op te maken, dat het aandeel van de textiel- en kledingindustrie in de industriële produktie in België groter is dan in de andere Lid-Staten, met uitzondering van Italië.

— In het door verzoekster overgelegde rapport van het Institut für Weltwirtschaft te Kiel wordt vastgesteld, dat de textiel- en kledingindustrie in België „in de industriesector van zeer veel groter gewicht is dan in de meeste andere landen" (blz. 17, punt 20, van het rapport).

In de tweede plaats verklaart de Commissie, dat ook indien zou worden aangetoond dat de Duitse en Belgische textiel- en kledingindustrie zich in gelijke moeilijkheden bevinden, dat nog niet behoeft te betekenen dat de machtiging om het Belgische herstructureringsplan in werking te doen treden, in strijd is met het gemeenschappelijk belang als bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag.

De beoordeling van de Commissie moet in een „communautair kader" plaatsvinden (arrest van 17. 11. 1980, zaak 730/79, Philip Morris, reeds aangehaald).

De Commissie toetst niet enkel of de voorgenomen steunmaatregel wellicht de handelsbetrekkingen tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt, maar ook of het aansluit bij de in gemeenschappelijk kader gedefinieerde doelstellingen en maatregelen van industrieel beleid.

Het Belgische herstructureringsplan is geheel in overeenstemming met de richtlijnen van de mededeling van de Commissie aan de Raad „over de huidige positie van en de vooruitzichten voor de textiel- en kledingindustrie in de Gemeenschap" (COM(81) 388 def. van 20. 8. 1981 — bijlage 2 bij het verzoekschrift).

In de derde plaats keert de Commissie zich tegen de door verzoekster aangehaalde conclusies van het voornoemde deskundigenrapport, volgens welke de Belgische textiel- en kledingindustrie „internationaal een goede concurrentiepositie" kan handhaven.

De Commissie maakt in dit verband drie kanttekeningen:

— De deskundigen gaan in dat rapport uitsluitend uit van het begrip Revealed Comparative Advantage (RCA). De RCA-index, die uitsluitend de verhouding weergeeft tussen de netto-export van een bepaalde branche en de netto-export van het gehele bedrijfsleven, kan echter geen nauwkeurig beeld geven van de positie van een bepaalde tak van industrie, omdat deze wellicht bijzonder concurrerend lijkt enkel omdat hij in het buitenland meer voet aan de grond heeft kunnen krijgen dan alle binnenlandse concurrenten.

  Een vergelijking op basis van de RCA-index is enkel aanvaardbaar wanneer de economische structuur van de verschillende landen en het belang van de betrokken economische sector zeer veel gelijkenis vertonen, waarvan in casu geen sprake ist.

— De bewering dat de Belgische textielindustrie vergeleken met haar Duitse concurrenten een echt concurrentievoordeel heeft, is onjuist, want vanuit België worden voornamelijk zogenoemde concurrerende produkten (tapijten e.d.) naar Duitsland uitgevoerd, die enkel voor steun in aanmerking komen indien is voldaan aan de door de Commissie gestelde strenge voorwarden.

— Vergelijkt men de in- en uitvoercijfers voor de produkten van de betrokken industrietak voor de gehele Gemeenschap, dan blijkt overigens dat de Belgische industrie op gemeenschapsniveau geen concurrentievoordeel geniet.

— De ondernemingen waarvoor het plan is bedoeld

De steun die op grond van het Belgische plan wordt toegekend, is een echte herstructureringssteun en geen instandhoudingssteun voor ondernemingen die ook op lange termijn niet levensvatbaar zijn. Het behoud van arbeidsplaatsen nadat ten gevolge van de herstructurering een groot verlies van werkgelegenheid is opgetreden, wordt weliswaar als een van de doelstellingen van het plan genoemd, doch dit wil geenszins zeggen dat niet-levensvatbare ondernemingen zouden worden gestimuleerd.

De steun wordt uitsluitend selectief en op aanvraag toegekend. Hiertoe heeft de Belgische regering, overeenkomstig de eis van de Commissie een reeks criteria opgesteld voor de toetsing van de levensvatbaarheid van de voor een stimuleringsmaatregel in aanmerking komende ondernemingen. De onderneming die de aanvraag indient, is op grond van deze criteria gedwongen, prognosetechnieken toe te passen en economische indexcijfers te berekenen die aan moderne managementmethodes beantwoorden en daardoor het risico van beslissingen verkleinen.

Voorwaarde voor steunverlening is voorts dat de betrokken onderneming een eigen herstructureringsprogramma voorlegt, dat door de door verzoekster genoemde instellingen wordt getoetst. Er is geen reden om aan te nemen dat deze instellingen niet deskundig genoeg of willens zijn om de steunverlening te beperken tot de herstructureringsprogramma's.

De Commissie heeft derhalve een algemeen herstructureringsplan voor de betrokken sector aanvaard zonder zich de toetsing van de steunverlening aan iedere onderneming afzonderlijk voor de behouden, aangezien een volledige toetsing in elk individueel geval technisch-administratief onmogelijk is. Om dezelfde redenen is ook de aanmelding vooraf van steunaanvragen enkel voorgeschreven voor de „buitengewoon concurrerende" sectoren en voor de grotere ondernemingen.

In dit verband maakt de Commissie twee opmerkingen:

— de Belgische textielindustrie bestaat weliswaar overwegend uit ondernemingen met minder dan 50 werknemers, maar het merendeel van de werknemers is in de grotere ondernemingen werkzaam;

— het feit dat een grote onderneming verschillende produkten vervaardigt, ontslaat haar geenszins van de verplichting tot aanmelding vooraf.

Overigens heeft de Commissie nog een voorwaarde gesteld, om te bereiken dat het Belgische plan zijn karakter van herstructureringssteunregeling behoudt: aan een onderneming die de specifieke branchesteun ontvangt, mag noch alternatief noch cumulatief andere overheidssteun worden toegekend. Dit verbod van alle andere vormen van steun is, vanuit de intracommunautaire mededinging gezien, van groot belang.

— Beperking in de tijd en degressiviteit

De Commissie heeft rekening gehouden met de noodzaak om de steunregeling in de tijd te beperken, door een oorspronkelijk voor vijf jaar bedoeld plan slechts voor één jaar goed te keuren. In haar eindbeslissing heeft zij zich op geen enkele wijze uitgelaten over een eventuele voortzetting van het plan na 1982, en heeft zij zich juist elke beslissing over een eventueel verzoek om verlenging voorbehouden.

Bij een programma dat zich over een zo beperkte tijdspanne uitstrekt, boet het vraagstuk van de degressiviteit belangrijk aan betekenis in.

Niettemin moet worden vastgesteld, dat in de gekozen steunvorm — een rentevergoeding van 7 punten voor tegen marktrente opgenomen leningen — een degressie besloten ligt; de rentevergoeding wordt immers enkel toegekend voor de rente over het restbedrag van de lening.

Onjuist is de bewering van verzoekster, dat de Commissie nog nooit haar goedkeuring heeft gehecht aan een zo omvangrijk sectorieel steunprogramma als van het vijfjarenplan voor de herstructurering van de Belgische textiel- en kledingindustrie. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de steun van de Bondsrepubliek Duitsland voor het structuurprogramma van een staalonderneming in Saarland.

— Beperking van de intensiteit van de steun tot het strikt noodzakelijke

Bij haar beoordeling van de intensiteit van de steun gaat verzoekster ervan uit, dat het subsidie-equivalent volgens de voor de staalsector uitgewerkte methoden moet worden berekend. Deze bijzondere berekeningsmethode is uitgewerkt in samenwerking met nationale deskundigen, doch met het uitdrukkelijk voorbehoud dat zij enkel mag worden toegepast op het gebied waarvoor zij is ontwikkeld; zij kan niet worden getransponeerd naar de textielsector, daar zij bij toepassing op fundamenteel levensvatbare bedrijven leidt tot een sterke overwaardering van de steunintensiteit.

Ter berekening van de steunintensiteit in de textielsector gebruikt de Commissie de standaardformule, dat wil zeggen het netto-subsidie-equivalent, waarmee zij ook de intensiteit van regionale en sectoriële steunmaatregelen berekent. Bij deze methode wordt alle steun omgerekend tot zijn netto-waarde, dat wil zeggen de waarde na aftrek van belasting. De op deze wijze toegekende steun bestaat voornamelijk uit een renteverlaging voor leningen.

Uitgaande van een maximum-investeringslening van 30 % en een renteverlaging van 7 punten voor een maximumduur van vijf jaar, komt men tot een netto-subsidie-equivalent van 4,2 % voor de totale investering.

Voor de beoordeling van de overheidsdeelneming aan het kapitaal van de onderneming op grond van het herstructureringsplan zij in dit verband het volgende opgemerkt: de Commissie is het met verzoekster eens, dat de economische omstandigheden van het geval beslissend zijn voor de vraag, of een dergelijke deelneming een steunmaatregel is of kenmerken van een steunmaatregel vertoont. Bij haar beoordeling gaat de Commissie uit van de totale situatie van de onderneming. Vindt de deelneming plaats bij een noodlijdende of gefailleerde onderneming, dan erkent zij het steunkarakter van de deelneming. De overheidsdeelneming in een levensvatbare onderneming kan daarentegen niet als steun worden aangemerkt.

— Eigen bijdrage van de begunstigde ondernemingen

De steun die in het kader van het Belgische herstructureringsplan wordt toegekend, heeft wel degelijk het karakter van hulp en is bedoeld als ondersteuning van de eigen inspanningen van de ondernemingen.

Door akkoord te gaan met een percentage van 30 %, terwijl in de oorspronkelijke Belgische plannen in het algemeen van een eigen bijdrage van maximaal 25 % werd uitgegaan, heeft de Commissie haar discretionaire bevoegdheid niet op onjuiste wijze uitgeoefend. Dit per-

centage ligt duidelijk boven dat wat in de communautaire textiel- en kledingindustrie gebruikelijk is; het is echter wel in overeenstemming met de gangbare praktijk bij investeringsfinancieringen.

Uit de reacties tot nu toe van grote delen van de Belgische textiel- en kledingindustrie blijkt overigens dat slechts weinig ondernemingen bereid zijn een deelneming van de overheid in hun eigen kapitaal te aanvaarden. Wanneer de overheidsdeelneming wegvalt of vermindert, stijgt het eigen aandeel van de ondernemingen dienovereenkomstig. Het door verzoekster geschetste gevaar van gedwongen extra betalingen achteraf boet daardoor aan betekenis in.

— Transparantie

Om de transparantie van de voorgenomen steunregeling voor de Belgische industrie te verzekeren, heeft de Commissie de vergunning om het herstructureringsplan in werking te doen treden, gebonden aan de voorwaarden dat in deze sector geen andere steun, van welke aard ook, wordt toegekend, en dat de Belgische regering regelmatig en uitvoerig rapporteert over de toepassing van het steunprogramma. Er moet dus maandelijks opgave worden gedaan van de Belgische handel in de textiel- en kledingsector overeenkomstig de nomenclatuur van het Bureau voor statistiek van de Gemeenschap (NIMEXE), terwijl elk kwartaal een algemeen verslag moet worden overgelegd over de toepassing en de invloed van het plan, onderverdeeld volgens de negen hoofdbranches, alsmede een sectorgewijs ingedeeld tabellarisch overzicht van alle aanvragen waarop is beslist. De Belgische regering is deze verplichtingen tot nu toe correct nagekomen.

Door de exclusiviteit van de steunmaatregelen in het kader van het herstructureringsplan en de „monitoring" achteraf wordt volgens de Commissie ten volle tegemoetgekomen aan het vereiste van transparantie van de steunregeling.

— Vermijding van capaciteitsvergroting

De beschikking van de Commissie van 18 november 1981 laat er niet de minste twijfel over bestaan, dat het Belgische herstructureringsplan niet mag leiden tot een vergroting van de produktiecapaciteit.

Tegen de opmerking van verzoekster, dat het herstructureringsplan volgens het McKinsey-rapport is gericht op een vergroting van het aandeel van de Belgische textiel- en kledingindustrie in de gemeenschapsproduktie, kan worden ingebracht, dat deze vergroting niet op één lijn kan worden gesteld met een capaciteitsvergroting.

2. Verandering van de handelsvoorwaarden in voor het gemeenschappelijk belang schadelijke zin

Volgens de *Duitse regering* verandert de voorgenomen Belgische steunregeling de voorwaarden waaronder het intracommunautaire handelsverkeer plaatsvindt, op een wijze die schadelijk is voor het gemeenschappelijk belang. Het verschil tussen de structuur en ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer vóór en na de invoering van het Belgische herstructureringsplan is weliswaar nauwelijks in cijfers uit te drukken, doch desondanks valt de omvang van de schade voor het handelsverkeer wel aan de hand van verschillende elementen te beoordelen.

In de eerste plaats voert de Belgische textiel- en kledingindustrie een belangrijk deel van haar produktie uit naar andere landen, in hoofdzaak landen van de Gemeenschap. In 1980 bedroeg de waarde van de export 3 335 miljoen Ecu (= DM

8 210 miljoen), waarvan voor 2 733 miljoen Ecu (DM 6 730 miljoen), dat wil zeggen 82 % van de totale uitvoer, naar andere Lid-Staten ging. De produkten van de Belgische textiel- en kledingindustrie maakten 8,2 %, respectievelijk 3,5 % van de totale Duitse invoer in deze sector uit.

Ook is van belang, dat de textiel- en kledingindustrie van de andere Lid-Staten, in het bijzonder die van Nederland, Frankrijk en Duitsland, zowel op de markten binnen de Gemeenschap als op de markten van derde landen met de Belgische industrie concurreren.

Zonder de qua hoogte en omvang aanzienlijke financiële steun van het gewraakte plan zou de Belgische textiel- en kledingindustrie niet in staat zijn haar afzetpositie op de eigen markt, de markten van de andere Lid-Staten en de markten van derde landen te handhaven, laat staan nieuwe afzetgebieden te veroveren.

De vervalsing van het handelsverkeer wordt veroorzaakt doordat de Belgische industrie financiële hulp ontvangt die enkel dient ter instandhouding van ondernemingen. Zelfs als het herstructureringsplan zou leiden tot omschakeling van de betrokken ondernemingen op nieuwe deelmarkten en hogere kwaliteit, zou het effect hiervan zijn dat concurrenten uit andere Lid-Staten, die een dergelijke subsidie niet ontvangen en hun produktie met eigen middelen en op eigen risico omschakelen, van de markt zouden worden verdrongen.

De negatieve gevolgen van dit plan worden geenszins verzacht door de omstandigheid, dat de Commissie het plan aanvankelijk slechts voor een jaar heeft goedgekeurd, want hierdoor draagt de Commissie ertoe bij dat de concurrerende ondernemingen in grotere onzekerheid worden gebracht en, gezien de kans op een nieuwe goedkeuring voor de Belgische steunregeling, ervan zullen worden weerhouden om op eigen kracht de omschakelingsinvesteringen te doen die voor de aanpassing aan de structuurverandering vereist zijn.

Hiermee verkrijgt de Belgische textiel- en kledingindustrie een kunstmatig en ongerechtvaardigd concurrentievoordeel. Het bijzondere belang dat deze industrie voor België zou hebben, kan geen rechtvaardiging vormen voor het doorschuiven van de economische en vooral werkgelegenheidsproblemen naar andere Lid-Staten. Overigens was in 1979 slechts 3,7 % van de totale afhankelijke beroepsbevolking van België, ofwel 10,5 % van de werknemers in de industrie, werkzaam in de textiel- en kledingindustrie (Eurostat — Werkgelegenheid en werkloosheid, 1973-1979, bijlage 35 bij het verzoekschrift).

Dat het Belgische herstructureringsplan door zijn omvang en zijn aanzienlijke effecten de andere Lid-Staten dwingt om ofwel de daarmee verbonden nadelen te accepteren of eveneens tot subsidiemaatregelen over te gaan, is onverenigbaar met het gemeenschappelijk belang. Gezien de omvang van de door België toegekende steun, valt te vrezen dat de andere Lid-Staten zullen trachten zich tegen de gevolgen van het Belgische plan te weren door vergelijkbare maatregelen te treffen. Frankrijk en Nederland hebben in dit verband reeds aangekondigd dat zij met herstructureringsplannen zullen komen (bijlagen 36 en 37 bij het verzoekschrift).

De stimuleringsmaatregelen ten behoeve van de Duitse textielindustrie zijn niet te vergelijken met de steun die de Belgische regering toekent. In feite zijn dit namelijk regionale stimulerende maatregelen die ook aan de Duitse textiel- en kle-

dingindustrie ten goede komen, maar geen speciale steun voor deze branche.

De Duitse industrie kan niet op tegen de gesubsidieerde Belgische concurrentie. Gezien het sinds twee jaar stijgende aantal faillissementen (Statistisches Bundesamt, november 1981; bijlage 34 bij het verzoekschrift) zal de Bondsrepubliek Duitsland haar industrie wellicht ook spoedig moeten gaan steunen. Daar het aantal werknemers in de Duitse industrie bijna vijfmaal zo hoog is als in de Belgische, zouden daarvoor door de Duitse overheid grote bedragen moeten worden uitgetrokken. Het zou echter in strijd zijn met het Verdrag en de gemeenschappelijke markt in gevaar brengen, indien de Lid-Staten niet via vrije mededinging, maar door elkaar te overtroeven in steunverlening, zouden trachten zich van een aandeel in de gemeenschappelijke markt te verzekeren.

Voor het overige verwijst de Duitse regering naar de conclusies van het rapport inzake het Belgische herstructureringsplan van het Institut für Weltwirtschaft van de universiteit van Kiel (bijlage 1 bij de repliek), dat moet worden geacht deel uit te maken van haar opmerkingen. Uit dit rapport komt in hoofdzaak naar voren, dat het Belgische steunplan berust op een strategie van instandhouding en kunstmatig in leven houden, en daarom onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De *Commissie* betoogt, dat het Belgische herstructureringsplan ook in zoverre voldoet aan de eisen van artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag, dat het de handelsvoorwaarden niet verandert op een wijze die schadelijk is voor het gemeenschappelijk belang.

De tegengestelde opvatting van verzoekster kan in ieder geval niet worden gebaseerd op de omvang van de bilaterale handel tussen België en de Bondsrepubliek Duitsland, nu de Commissie bij de toetsing van steunmaatregelen van staten enkel het intracommunautaire handelsverkeer als geheel in aanmerking kan nemen.

Opgemerkt zij, dat ook de Duitse textiel- en kledingindustrie aanzienlijke steun ontvangt. Vooral uit de stukken die de Commissie naar aanleiding van een door haar ingestelde enquête van de Bondsregering heeft onvangen, blijkt dat in 1977 42,6 % van alle investeringen in de textiel- en kledingindustrie met de meest uiteenlopende vormen van overheidssteun zijn gestimuleerd. In 1978 bedroeg dit percentage 47,6. Daarnaast hebben ook de deelstaten steun aan deze bedrijfstak verleend, onder meer om noodlijdende bedrijven te redden. In de andere Lid-Staten ligt de situatie niet wezenlijk anders.

De nadelige gevolgen voor de handel, die onvermijdelijk uit elke steunregeling voortvloeien, heeft de Commissie beperkt door grenzen te stellen aan de omvang van de toegelaten steun. Zij heeft de produktie van kunstvezels geheel van de steunregeling uitgesloten en vor de sectoren herenconfectie, dameskousen en -panty's en kamgarenspinnerijen, die in de hele Gemeenschap met concurrentie- en overcapaciteitsproblemen te kampen hebben, alsook voor de sectoren tapijten, fluweel en pluche, boucléstof en chenille, waarin de Belgische industrie een goede concurrentiepositie heeft, een bijzondere voorafgaande onderzoeksprocedure voorgeschreven, in het kader waarvan alle plannen voor steunverlening aan ondernemingen met meer dan 50 werknemers, vooraf aan de Commissie ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

Tot besluit van haar opmerkingen wijst de Commissie nog op de volgende twee punten:

— Volgens de tot nu toe verrichte controles heeft bij de afzonderlijke programma's die via het plan-Claes zijn gesteund en door de Commissie zijn goedgekeurd, inderdaad een verbetering van het assortiment van de ondernemingen plaatsgevonden; zij moeten dan ook als actieve saneringsmaatregelen worden aangemerkt, zoals aanbevolen door het Institut für Weltwirtschaft van de universiteit van Kiel in zijn rapport over het steunplan van de Belgische regering voor de textiel- en kledingindustrie.

— Wat het verwijt over het afschuiven van de economische problemen op de andere Lid-Staten betreft, zij erop gewezen, dat het verlies aan arbeidsplaatsen in de Duitse textielindustrie, waartoe het Belgische steunplan volgens verzoekster zou kunnen leiden, in genoemd rapport is geschat met behulp van de op de bladzijden 69 tot 84 van het rapport omschreven standaardberekeningen. Volgens het rapport berust het herstructureringsplan op een strategie van kunstmatig in leven houden en in standhouden. Uiteraard ontbraken echter, zoals het rapport (blz. 21) ook erkent, „ervaringscijfers over de werkelijke effecten van het plan-Claes zo goed als geheel". Dit betekent echter dat de uitkomst van de standaardberekeningen op zijn minst ten dele speculatief is.

II — Het beroep wegens stilzitten

Volgens de *Duitse regering* volgt uit hetgeen met betrekking tot het beroep tot nietigverklaring is opgemerkt, dat de Commissie de in het kader van het toezicht op de mededinging en de steunregelingen krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen heeft geschonden. Dat zij in de eerste plaats het hoofdonderzoek niet heeft ingeleid en in de tweede plaats de inwerkingtreding van het Belgische herstructureringsplan niet heeft verboden, is haar als verzuim aan te rekenen, omdat zij op dit punt niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

De *Commissie* verklaart, dat zij, aangezien het beroep tot nietigverklaring en het beroep wegens stilzitten op dezelfde gronden berusten, op de gegrondheid van de aangevoerde middelen is ingegaan zonder tussen de tweede beroepen te onderscheiden.

IV — Antwoorden van de Commissie op de vragen van het Hof

Vraag 1: In hoeverre beoogt het Belgische plan een werkelijke herstructurering van de door de crisis getroffen industrietak en niet uitsluitend het behoud van arbeidsplaatsen?

De Commissie verklaart, dat aan het Belgische herstructureringsplan een rapport van het bureau McKinsey & Co. ten grondslag ligt, dat een degelijke en objectieve analyse geeft van de situatie en de ontwikkeling van de Belgische textiel- en kledingindustrie. Volgens dit rapport is een integrale herstructurering van de Belgische industrie de enige strategie die een reële kans biedt op herstel van het internationale concurrentievermogen. Hieronder valt volgens het rapport in de eerste plaats een aanpassing van de produkten aan de tendensen op de internationale markt, een modernisering van het machinepark, gebruikmaking van nieuwe technieken en technologieën, een diversificatie in de sectoren die minder door goederen uit derde landen worden bedreigd, en een versterking van het streven naar innovatie.

De steun die op basis van het plan wordt toegekend, is echte herstructurerings-

steun en is geen instandhoudingssubsidie voor niet-levensvatbare ondernemingen. De Commissie verklaart in dit verband:

— overeenkomstig haar beschikking van 18 november 1981, wordt de steun selectief en op aanvraag toegekend; voorwaarde is dat de onderneming die de aanvraag indient, een herstructureringsprogramma overlegt en dat de controle-instanties, het Instituut van textiel en confectie van België en de Nationale maatschappij voor de herstructurering van de textiel- en confectie-industrie, dat programma positief beoordelen. Deze twee instellingen verrichten hun controles aan de hand van vastgelegde en ten dele kwantitatief bepaalde criteria;

— de Belgische regering heeft bij de aanmelding van het herstructureringsplan gepreciseerd, dat zij ondanks de voorgenomen steun in ieder geval ermee rekende dat een groot aantal ondernemingen zou sluiten en meer dan 25 000 arbeidsplaatsen verloren zouden gaan (McKinsey-rapport, blz. 1-15; brief van de Belgische autoriteiten van 16. 1. 1981, blz. 3 onderaan, bijlage 12 bij het verweerschrift; brief van 4. 5. 1981 van de Belgische minister van Economische zaken aan de Commissie, blz. 4, bijlage 13 bij het verweerschrift). Uitgaande van het aantal personen dat op 31 december 1979 in deze sector werkzaam was, betekent dit bij uitkomst van deze prognose een verlies van 21 % van de arbeidsplaatsen in de loop van vijf jaar, de oorspronkelijk voorziene looptijd van het plan.

Vraag 2: Waarom zijn bepaalde sectoren van de textiel- en kledingindustrie, waarvan het concurrentievermogen bijzonder groot is gebleven (tapijten, fluweel en pluche, boucléweefsels, chenille, katoenen-badstof), niet uitgesloten van steun overeenkomstig het plan?

De Commissie merkt op, dat ook het feit dat een sub-sector van de textiel- en kledingindustrie in een Lid-Staat moet worden geacht op gemeenschapsniveau een relatief sterke concurrentiepositie in te nemen, nog geenszins betekent, dat ook elke onderneming afzonderlijk internationaal een sterke positie inneemt.

In de textiel- en kledingindustrie van de Lid-Staten is het verschil in structuur van onderneming tot onderneming zo groot, dat een omschrijving van deze sector op grond van gemiddelden onvermijdelijk altijd sterke generalisaties zal bevatten.

Teneinde deze situatie en de feitelijke positie van de afzonderlijke ondernemingen in de betrokken subsectoren tot hun recht te doen komen, heeft de Commissie, die in dit verband verwijst naar de bladzijden 33 en 34 van haar verweerschrift, besloten bepaalde subsectoren een meldingsplicht vooraf op te leggen (boucléweefsels en chenille — met inbegrip van katoenen badstof —, fluweel en pluche, tapijten en andere vloerbedekking van textiel).

Hierdoor kon rekening worden gehouden met het in deze subsectoren bestaande bijzondere gevaar voor vervalsing van de mededinging door steunmaatregelen, en kon anderzijds een globale discriminatie worden vermeden, waartoe een absoluut verbod van steunmaatregelen in deze subsectoren zou hebben geleid.

Van de twaalf voorgenomen steunmaatregelen die in 1982 zijn aangemeld, heeft de Commissie er slechts vier goedgekeurd. Voor vier andere heeft zij enkel een gedeeltelijke goedkeuring verleend tot het bedrag van de echte herstructureringsinvesteringen. In de overige vier ge-

vallen heeft zij een formele afwijzende beschikking gegeven.

Vraag 3: Is de aanvankelijk voor één jaar gegeven toestemming tot uitvoering van het Belgische herstructureringsplan verlengd?

De Commissie verklaart, dat de Belgische regering bij schrijven van 10 maart 1982 een steunplan bij de Commissie heeft aangemeld, dat moest dienen als aanvulling op de voor het jaar 1982 goedgekeurde steunregeling voor de textiel- en kledingindustrie en dat de ondernemingen een alternatief moest bieden.

Op 18 mei 1982 besloot de Commissie de procedure ex artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag tegen deze alternatieve steunregeling in te leiden (PB C 166 van 3. 7. 1982, blz. 2).

Op 9 februari 1983 besloot de Commissie voor dit nieuwe steunplan goedkeuring te verlenen, mits de volgende, door de Belgische regering aanvaarde verplichtingen zouden worden nagekomen:

— ondernemingen in de bijzonder gevoelige sectoren kamgarenspinnerij, damespanty's, fluweel en pluche, tufted-tapijten en de kunstvezelindustrie moeten van het steunprogramma worden uitgesloten;

— voor nog eens elf door de Commissie genoemde subsectoren moeten de steunmaatregelen vooraf worden aangemeld indien de begunstigde ondernemingen meer dan 150 werknemers in dienst hebben;

— het budget voor de in 1983 in totaal toe te kennen steun mag niet groter zijn dan BFR 4 miljard;

— herstructureringsinvesteringen kunnen slechts tot 50 % met overheidsleningen (looptijd maximaal 10 jaar) worden gefinancierd, waarbij gedurende vijf jaar een rentevergoeding van 7 % mag worden toegekend;

— worden deze leningen op de kapitaalmarkt opgenomen, dan bestaat de steun enkel in deze rentesubsidie; een aanvullende overheidsgarantie kan in deze gevallen worden verleend voor maximaal 50 % van de op de kapitaalmarkt opgenomen kredieten.

De voor 1983 vastgestelde voorwaarden zijn strenger dan die van 1982, en wel in het bijzonder met betrekking tot

— het totale budget;

— de wijze van financiering;

— de keuze van de sectoren.

Overigens heeft de Commissie zich akkoord verklaard met een overgangsregeling voor het op 30 december 1982 aflopende steunprogramma.

Daar de aanvragen van de ondernemingen soms pas tegen het eind van 1982 bij de Belgische overheid binnenkwamen — zij moesten immers een herstructureringsprogramma opstellen —, was het om administratieve redenen niet altijd mogelijk voor het einde van het jaar daarop te beslissen. De Commissie heeft er daarom mee ingestemd, dat vóór eind 1982 geldig ingediende steunaanvragen nog tot 31 maart 1982 mochten worden getoetst, afgedaan en eventueel aangemeld volgens de modaliteiten en voorwaarden die in 1982 hadden gegolden.

De Commissie beschikt over een volledige lijst van deze aanvragen. De steun die de betrokken ondernemingen op deze wijze kan worden toegekend, is tot maximaal BFR 1 miljard beperkt en moet in mindering worden gebracht op het goedgekeurde budget voor het nieuwe programma van 1983 (BFR 4 miljard).

Vraag 4: Is de uitvoer van Belgische produkten naar de andere Lid-Staten sinds het begin van de uitvoering van het plan merkbaar in omvang toegenomen?

De Commissie, die zich hiervoor baseert op de gegevens van het Bureau voor de statistiek in Luxemburg, verklaart dat de Belgische uitvoer van produkten van de textiel- en kledingindustrie naar de andere Lid-Staten in 1982 met 5,8 % is gestegen ten opzichte van het voorafgaande jaar. Tegelijkertijd is de invoer in België uit andere Lid-Staten met 5,7 % gestegen.

Per saldo geeft de Belgische handelsbalans over 1982 voor textielprodukten, wat de handel met de andere Lid-Staten betreft, dus maar een zeer kleine verbetering te zien.

Vraag 5: Hoe verhoudt de tot BFR 6,8 miljard beperkte overheidssteun zich tot de totale kosten van de oorspronkelijk voor vijf jaar geplande investeringen?

Het antwoord van de Commissie luidt: „Uitgaande van het oorspronkelijke Belgische vijfjarenplan, dat uitging van investeringen tot een bedrag van BFR 45,7 miljard, doch dat niet in die vorm door de Commissie is goedgekeurd, vormt de tot BFR 6,8 miljard beperkte overheidssteun 14,87 % van de voor die vijf jaar geplande totale investeringskosten."

Vraag 6: Wat zijn precies de modaliteiten van de financiële deelneming van de staat?

De Commissie wijst erop, dat de Belgische staat, overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 18 november 1981, deelneemt in het maatschappelijk kapitaal tot maximaal 45 % van de herstructureringsinvesteringen die door de hiertoe in het leven geroepen Belgische instellingen subsidiabel worden geacht.

Deze deelneming vindt plaats in de vorm van een kapitaalinbreng door de NMCT (Nationale maatschappij voor de herstructurering van de textiel- en confectieindustrie in België), een dochtermaatschappij van de Nationale investeringsmaatschappij, een financieringsinstelling van de staat. Het vormt normaal maatschappelijk vermogen en levert dezelfde beloning op als ander eigen vermogen.

De verhouding tussen de overheidsdeelneming in het vermogen (maximaal 45 % van de totale investeringen van een onderneming) en de leningen (maximaal 30 %) is in het totale budget voor het steunprogramma 60 : 40. Het voor de deelnemingen uitgetrokken budget is dus maximaal 60 % van BFR 6,8 miljard, dat wil zeggen BFR 4,08 miljard. De vereiste middelen worden als volgt opgebracht:

— langlopende leningen, die de twee instellingen (ITCB en MTCB) op normale marktvoorwaarden opnemen bij particuliere en overheidskredietinstellingen;

— een jaarlijkse toewijzing door de staat;

— inkomsten uit de vergoedingen voor bijzondere diensten (op het gebied van research, technologie en verkoopbevordering), die verricht worden ten behoeve van ondernemingen van de textiel- en kledingindustrie;

— eventuele andere inkomsten.

Vraag 7: Volgens welke methoden heeft de Commissie de omvang van de overheidssteun in casu geëvalueerd en hoeveel bedraagt in totaal de overheidssteun die op grond van het Belgische plan à fonds perdu is betaald?

Onder verwijzing naar de bladzijden 28 en 29 van haar verweerschrift antwoordt de Commissie, dat zij in casu voor de berekening van de omvang van de over-

heidssteun het zogenoemde netto subsidie-equivalent heeft gebruikt.

De Commissie gebruikt deze standaardformule, met instemming van alle Lid-Staten, vooral bij de beoordeling van regionale en sectoriële steunregelingen.

a) De leningen met verlaagde rente zijn overeenkomstig de door de Commissie goedgekeurde financieringsmodaliteiten aangemerkt als steun.

Voor deze leningen komt men bij een maximum deelneming van 30 % in de totale investeringen en een met 7 % verlaagde rente gedurende maximaal vijf jaar tot een netto subsidie-equivalent van 4,2 % voor het totaal van de investeringen.

Daar deze leningen in totaal en met inbegrip van de renteverlaging niet meer dan BFR 2,72 miljard mogen bedragen (6,8 miljard totaalbudget minus 4,8 miljard overheidsdeelneming), komt men voor de renteverlaging tot een bedrag van BFR 177,9 miljoen.

b) De financiële deelneming van de Belgische staat in de totale investeringskosten (tot maximaal 45 %) vindt enkel plaats bij ondernemingen die in financieel, industrieel en commercieel opzicht levensvatbaar zijn en enkel voor korte tijd met omschakelingsproblemen te kampen hebben. Van deze overheidsdeelneming kan dus niet worden gezegd dat zij het karakter van een steunmaatregel heeft.

Vraag 8: Heeft de Commissie reeds eerder goedkeuring verleend voor de uitvoering van een steunregeling van vergelijkbare omvang als het Belgische herstructureringsplan?

De Commissie stelt, dat de omvang van een steunmaatregel, uitgedrukt in de hiertoe uitgetrokken budgettaire middelen, gewoonlijk in verhouding moet worden gezien tot bepaalde referentiewaarden zoals het doel van het programma, de hoogte van de investeringen of andere commerciële maatregelen waarvoor steun wordt verleend, de vorm waarin de steun wordt verleend, het aantal arbeidsplaatsen dat rechtstreeks of indirect het gevolg is van de steun, enzovoort.

Onder dit voorbehoud, aldus de Commissie, bedraagt de steun voor de textiel- en kledingindustrie 150,5 miljoen Ecu. Ter vergelijking legt de Commissie een lijst over van verschillende sectoriële steunmaatregelen waaraan zij tussen 1977 en 1982 haar goedkeuring heeft gehecht.

Op het verzoek van het Hof om de volledige tekst van het herstructureringsplan over te leggen waarop de aangevallen beschikking van 18 november 1981 is gebaseerd, en wel met alle wijzigingen die daarin na de onderhandelingen met de Belgische regering zijn aangebracht, verklaart de Commissie dat er van het uiteindelijke herstructureringsplan geen volledige en afgeronde tekst bestaat.

De bouwstenen van het programma zijn te vinden in het dossier en in het bijzonder in de volgende documenten:

— de aanmelding van het Belgische plan van 28 juli 1980;

— de omvangrijke briefwissling tussen de Commissie en de regering naar aanleiding van de aanmelding van 28 juli 1980;

— de aanmelding van het nieuwe plan van 5 augustus 1981;

— de aanvulling op deze aanmelding bij brief van de Belgische autoriteiten van 10 september 1981 en de brief van de Belgische minister van Economische Zaken van 1 oktober 1981;

— de bestreden beschikking van 18 november 1981, houdende de voor-

waarden voor de vergunning tot uitvoering van het Belgische herstructureringsplan;

— de brief van 9 december 1981, waarin de Belgische minister van Economische Zaken zich met de door de Commissie gestelde voorwaarden akkoord verklaart.

De Commissie besluit haar antwoord met de opmerking, dat de Belgische regering vermoedelijk de twee met de uitvoering van en de controle op het plan belaste instellingen nadien via administratieve voorschriften van de definitieve versie van het plan in kennis heeft gesteld.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 15 november 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en G. Fels als gemachtigden, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen en M.-J. Jonczy, als gemachtigden.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 25 januari 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 9 maart 1982 ingesteld beroep verzoekt de regering van de Bondsrepubliek Duitsland het Hof:

1. krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag de door de Commissie op 18 november 1981 aan de regering van het Koninkrijk België voor de duur van een jaar verleende machtiging om het op 28 juli 1980 bij de Commissie aangemelde plan voor de herstructurering van de Belgische textiel- en kledingindustrie nietig te verklaren wegens strijd met de artikelen 93, lid 3, tweede volzin, en 92, leden 1 en 3, sub c, EEG-Verdrag;

2. subsidiair, krachtens artikel 175 EEG-Verdrag vast te stellen, dat de Commissie de artikelen 92, leden 1 en 3, en 93, lid 3, tweede volzin, EEG-Verdrag heeft geschonden door na te laten het in artikel 93, lid 2, bedoelde hoofdonderzoek in te leiden en het Belgische plan bij formele beschikking onverenigbaar te verklaren met de gemeenschappelijke markt.

2 Bij brieven van 28 juli en 11 augustus 1980 maakte de Belgische regering de hoofdlijnen bekend van een herstructureringsplan voor de Belgische textiel- en kledingindustrie. De Commissie beschouwde deze bekendmaking van de

voorgenomen steunmaatregel als een aanmelding in de zin van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag en verzocht de Belgische regering bij schrijven van 15 september 1980 om aanvullende informatie, die zij eerst begin 1981 ontving.

3 Het vooronderzoek van de betrokken voorgenomen steunmaatregel gaf blijkens het dossier aanleiding tot een omvangrijke briefwisseling tussen de Commissie en de Belgische regering, die leidde tot de opstelling van een nieuw steunplan op 5 augustus 1981. Bij schrijven van 18 november 1981 deelde de Commissie de Belgische regering mee, dat zij geen bezwaar had tegen de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan voor de duur van een jaar, op voorwaarde dat de door haar gestelde en door de Belgische regering aanvaarde beperkingen en voorwaarden in acht werden genomen.

4 Vaststaat dat de bestreden beschikking is vastgesteld na opmerkingen van de andere Lid-Staten, die in het kader van de periodieke multilaterale bijeenkomsten ter bespreking van lopende zaken, waren geraadpleegd. De Duitse regering verzocht de Commissie bij die gelegenheid om geen machtiging te verlenen voor de uitvoering van het steunplan, omdat dit enkel ertoe zou leiden, dat de problemen van de Belgische industrie op die van de andere Lid-Staten werden afgeschoven.

De primaire vordering tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 november 1981

5 De Duitse regering doet haar beroep tot nietigverklaring steunen op twee middelen, te weten schending van de procedurevoorschriften voor de toetsing van steunmaatregelen, neergelegd in artikel 93, leden 2 en 3, EEG-Verdrag, en onverenigbaarheid van het Belgische herstructureringsplan met de gemeenschappelijke markt.

Schending van procedurevoorschriften

6 Volgens de Duitse regering had de Commissie moeten overgaan tot de in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag bedoelde contradictoire fase van de onderzoeksprocedure voor steunmaatregelen en zich niet, zoals zij heeft gedaan, mogen beperken tot het vooronderzoek bedoeld in artikel 93, lid 3.

7 Ter ondersteuning van dit middel voert de Duitse regering in het bijzonder aan, dat de Commissie, naar uit de verschillende etappes van het door haar ingestelde vooronderzoek en de bewoording van haar verklaring van 18 november 1981 blijkt, nog steeds twijfels had over de verenigbaarheid van de onderhavige steunregeling met de gemeenschappelijke markt. De Commissie zou de voor dit geval in artikel 93, lid 3, tweede volzin, EEG-Verdrag voorziene verplichting om de in artikel 93, lid 2, geregelde contradictoire procedure in te leiden, hebben miskend en daarmee het doel en de bijzonderheden van beide fasen van de procedure voor het onderzoek van steunmaatregelen met elkaar hebben verward, het vooronderzoek tot ver over een redelijke termijn heen onaanvaardbaar hebben gerekt en de krachtens artikel 93, lid 2, op haar rustende verplichting om de andere Lid-Staten en de belanghebbende economische en maatschappelijke kringen in de Gemeenschap te raadplegen, hebben geschonden.

8 Daarentegen meent de Commissie dat het hoofdonderzoek volgens artikel 93, lid 3, eerst moet worden ingeleid wanneer het aangemelde plan na afloop van het vooronderzoek onverenigbaar wordt geacht met de gemeenschappelijke markt. De termijn waarbinnen zij dit onderzoek moet verrichten, zou echter eerst aanvangen op het moment waarop zij in staat is haar standpunt te bepalen ten aanzien van het aangemelde voornemen tot steunverlening, dat wil zeggen nadat zij nodige aanvullende informatie heeft ontvangen en met de betrokken Lid-Staat passende contacten heeft opgenomen, die in voorkomend geval tot herziening van de voorgenomen steunmaatregel kunnen leiden. Wanneer de Commissie echter geen standpunt inneemt, zou die termijn met de aanmelding van die steunmaatregel aanvangen.

9 Artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag bepaalt:

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

10 Aangezien uitvoeringsverordeningen bij deze bepalingen, met de vaststelling waarvan artikel 94 de Raad belast, ontbreken, heeft het Hof reeds eerder verduidelijkingen moeten geven met betrekking tot het doel en de strekking van artikel 93, lid 3.

11 Zo overwoog het Hof in zijn arresten van 11 december 1973 (zaak 120/73, Lorenz, zaak 121/73, Markmann, zaak 122/73, Nordsee, en zaak 141/73, Lohrey, Jurispr. 1973, blz. 1471, 1495, 1511 en 1572), dat de in artikel 93, lid 3, bedoelde inleidende fase voor het onderzoek van steunmaatregelen enkel ten doel heeft, de Commissie in staat te stellen zich een aanvankelijk oordeel te vormen over de vraag of de bij haar aangemelde voorgenomen steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk verenigbaar zijn met het Verdrag. Het doel van deze bepaling, te weten het in werking treden van met het Verdrag strijdige steunmaatregelen te voorkomen, brengt mee, dat het in de laatste volzin van artikel 93, lid 3, neergelegde uitvoeringsverbod gedurende de gehele inleidende fase van kracht is. Gezien het belang dat de Lid-Staten erbij hebben om spoedig te weten waar zij aan toe zijn op gebieden waar ingrijpen dringend noodzakelijk kan zijn, dient de Commissie dan ook met voortvarendheid tewerk te gaan; doet zij dit niet, dan mag de Lid-Staat na afloop van een redelijke termijn, die door het Hof op twee maanden is gesteld, de betrokken maatregelen ten uitvoer leggen na de Commissie hiervan in kennis te hebben gesteld.

12 Volgens diezelfde arresten dient de Commissie, wanneer zij na afloop van dit eerste onderzoek tot de overtuiging komt dat de aangemelde steunmaatregel verenigbaar is met het Verdrag, de betrokken Lid-Staat hiervan op de hoogte te brengen. Wordt de steunmaatregel na de kennisgeving van een positieve beschikking van de Commissie in werking gesteld, dan wordt hij een „bestaande steunmaatregel", die als zodanig aan de permanente controle bedoeld in artikel 93, lid 1, is onderworpen. Is de Commissie daarentegen van mening dat de betrokken steunregeling niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dan dient zij onverwijld de onderzoeksfase van artikel 93, lid 2, in te leiden, waarbij zij verplicht is om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken.

13 Naar aanleiding van het betoog van de Duitse regering in de onderhavige zaak wenst het Hof nog het volgende op te merken: een van de belangrijkste verschillen tussen de onderzoeksfase van artikel 93, lid 2, en het vooronderzoek van artikel 93, lid 3, is dat de Commissie tijdens dit vooronderzoek niet verplicht is om alvorens een beslissing te nemen, de belanghebbenden in staat te stellen hun opmerkingen te maken. Een dergelijke procedure, waarin de Lid-Staten en de belanghebbende kringen de zekerheid hebben dat zij gehoord zullen worden, en de Commissie de mogelijkheid heeft om zich vóór haar beslissing volledig over alle relevante aspecten van de zaak te laten voorlichten, wordt echter volstrekt noodzakelijk wanneer de Commissie op

ernstige problemen stuit bij de beoordeling van de vraag of een voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. In geval van een positieve beslissing over een voorgenomen steunmaatregel mag de Commissie zich dus slechts tot het in artikel 93, lid 3, bedoelde vooronderzoek beperken indien zij na een eerste onderzoek tot de overtuiging kan komen dat die maatregel verenigbaar is met het Verdrag. Brengt het eerste onderzoek de Commissie echter tot een tegengestelde conclusie of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt voordoen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en hiertoe de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden.

14 Past men deze beginselen toe op de onderhavige zaak, dan moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat het Belgische plan in zijn aangemelde vorm voor de Commissie niet aanvaardbaar was en dat de Commissie derhalve intensieve bilaterale besprekingen met de Belgische regering is begonnen teneinde tot belangrijke wijzigingen van het oorspronkelijke plan te komen, waardoor dit verenigbaar zou worden met de gemeenschappelijke markt. Op grond daarvan heeft de Belgische regering zich onder meer bereid verklaard om de financiering van haar plan geheel te wijzigen, de begunstigden iedere cumulatie met andere steunmaatregelen te ontzeggen, bepaalde deelsectoren van de Belgische textiel- en kledingindustrie van de werkingssfeer van het plan uit te sluiten en alle voorgenomen steunmaatregelen ten behoeve van ondernemingen uit bepaalde andere deelsectoren, waarvan een lijst in gemeenschappelijk overleg werd vastgesteld, vooraf bij de Commissie aan te melden.

15 In de tweede plaats zij opgemerkt, dat er juist wegens deze onderhandelingen 16 maanden zijn verstreken tussen de aanmelding van het steunplan en de positieve beslissing van de Commissie, een termijn die aanzienlijk langer is dan normaliter voor een eerste onderzoek in het kader van artikel 93, lid 3, noodzakelijk is.

16 Tenslotte zij opgemerkt, dat de Commissie, ofschoon zij het gewijzigde Belgische plan uiteindelijk — zo de door haar gestelde voorwaarden werden nageleefd — verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard, niet alle ermee samenhangende problemen als opgelost beschouwde. In de bestreden beschikking van 18 november 1981 verklaarde zij immers, dat ondanks de ingrijpende wijzigingen in het oorspronkelijke plan, de mogelijke gevolgen van de toepassing van het plan op de mededinging binnen de Gemeenschap haar grote zorgen bleven baren; om die reden beperkte zij de periode waarin het mocht worden uitgevoerd, tot één jaar.

17 Op grond van al deze feitelijke omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat de Commissie in casu op ernstige problemen is gestuit bij de beoordeling van de vraag of het op 28 juli en 11 augustus 1980 bij haar aangemelde herstructureringsplan voor de Belgische textiel- en kledingindustrie verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Alvorens een beslissing te nemen, had zij dan ook de raadplegingsprocedure van artikel 93, lid 2, moeten inleiden.

18 De Commissie heeft de andere Lid-Staten weliswaar tijdens multilaterale bijeenkomsten op de hoogte gehouden van het verloop van haar besprekingen met de Belgische regering, doch blijkens hetgeen voor het Hof naar voren is gebracht, biedt deze vorm van consultatie noch de belanghebbenden noch de Commissie zelf dezelfde waarborgen en voordelen als de formele raadplegingsprocedure van artikel 93, lid 2.

19 Uit het voorgaande volgt, dat de beschikking van de Commissie van 18 november 1981 een wezenlijk vormgebrek aankleeft. Zij moet bijgevolg nietig worden verklaard, zonder dat op het andere voorgedragen middel behoeft te worden ingegaan.

Het subsidiaire beroep wegens stilzitten

20 De subsidiaire vordering is ingesteld voor het geval het Hof de bestreden beschikking van 18 november 1981 nietig zou verklaren wegens schending van procedurevoorschriften en zich niet zou uitspreken over het materiële middel, inhoudende dat het Belgische herstructureringsplan onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Nu dit geval zich voordoet, moet, ook al is de bestreden beschikking nietig verklaard, op deze vordering worden beslist.

21 De Commissie acht deze vordering niet-ontvankelijk, daar niet is voldaan aan de voorwaarden die artikel 175 EEG-Verdrag te dien aanzien stelt.

22 De Duitse regering voert aan, dat zij op 4 december 1981, tijdens een ontmoeting van de Duitse minister van Economische zaken met het lid van de

Commissie, belast met mededingingsvraagstukken, aan laatstgenoemde heeft doen weten, dat zij verwachtte dat het Belgische herstructureringsplan onverenigbaar zou worden verklaard met de gemeenschappelijke markt. De brief van 7 januari 1982, waarmee de Commissie alle Lid-Staten in kennis heeft gesteld van de brief die zij op 18 november 1981 aan de Belgische regering had gezonden, zou voorts niet kunnen worden aangemerkt als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag.

23 Een beroep wegens stilzitten is ingevolge artikel 175, tweede alinea, „slechts ontvankelijk indien de betrokken instelling vooraf tot handelen is uitgenodigd". Blijkens het dossier heeft de Duitse regering wel te kennen gegeven, dat het Belgische plan haars inziens onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, doch zij heeft de Commissie niet uitdrukkelijk tot handelen uitgenodigd. Aan de eerste voorwaarde van artikel 175 is dus niet voldaan.

24 Bijgevolg moet de subsidiaire vordering wegens stilzitten niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

25 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.

26 Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Verklaart nietig de beschikking van de Commissie van 18 november 1981.**

2. Verwerpt het beroep van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland voor het overige.

3. Verwijst de Commissie in de kosten van het geding.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Bosco Due Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 maart 1984.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 25 JANUARI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De textiel- en kledingindustrie van de Gemeenschap heeft, zoals bekend, op grote schaal te lijden gehad van de recessie en de groeiende invoer van relatief goedkope produkten uit derde landen. In het Koninkrijk België vormt deze industrie een belangrijke bedrijfstak en de Belgische regering tracht al enkele jaren iets te doen om haar te steunen. Uiteraard beïnvloedde het geclausuleerde verbod van steunmaatregelen van de Staten, neergelegd in artikel 92 EEG-Verdrag, haar mogelijkheden en waren haar maatregelen krachtens artikel 93 EEG-Verdrag aan het toezicht van de Commissie onderworpen.

Na een lange reeks discussies verleende de Commissie bij schrijven van 18 no-

1 — Vertaald uit het Engels.