ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
13 juni 2002 *

In zaak C-382/99,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Fierstra als gemachtigde,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en H. M. H. Speyart als gemachtigden, bijgestaan door J. C. M. van der Beek, advocaat, en L. Hancher, raadsvrouw, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 1999/705/EG van de Commissie van 20 juli 1999 betreffende staatssteun van Nederland ten behoeve van 633 Nederlandse tankstations in de grensstreek met Duitsland (PB L 280, blz. 87), voorzover daarbij de subsidiëring van bepaalde

* Procestaal: Nederlands.

categorieën tankstations met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3) onverenigbaar is verklaard en terugvordering van de reeds toegekende steun is gelast,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: S. von Bahr, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. A. O. Edward en M. Wathelet (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 27 september 2001, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden werd vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp en S. Terstal als gemachtigden, en de Commissie door G. Rozet, bijgestaan door J. C. M. van der Beek en L. Hancher,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 oktober 1999, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 1999/705/EG van de Commissie van 20 juli 1999 betreffende staatssteun van Nederland ten behoeve van 633 Nederlandse tankstations in de grensstreek met Duitsland (PB L 280, blz. 87; hierna: „beschikking"), voorzover daarbij de subsidiëring van bepaalde categorieën tankstations met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-Overeenkomst") onverenigbaar is verklaard en terugvordering van de reeds toegekende steun is gelast.

2 Artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) bepaalt:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

3 Mededeling 96/C 68/06 van de Commissie inzake *de-minimis*steun, gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 6 maart 1996 (PB

C 68, blz. 9; hierna: „mededeling"), ziet meer in het bijzonder op het begrip „ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten", vervat in artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De eerste alinea van de mededeling vermeldt:

„Hoewel iedere vorm van financiële steun die aan een onderneming wordt verleend, de concurrentie tussen deze onderneming en haar concurrenten waaraan dergelijke steun niet wordt verleend in meer of mindere mate vervalst of dreigt te vervalsen, heeft niet alle steun een merkbare invloed op het handelsverkeer en de concurrentie tussen de lidstaten. Dit geldt met name voor zeer geringe steunbedragen."

4 Om deze reden kan volgens de tweede alinea van de mededeling artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet toepasselijk worden beschouwd op steun tot een maximum van 100 000 ECU (thans 100 000 euro) die is betaald gedurende een periode van drie jaar vanaf het moment dat de eerste de-minimissteun is verleend. Dit bedrag geldt voor alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend, met uitzondering van steun voor de uitvoer, welke van de maatregel is uitgesloten. De-minimissteun, die niet bij de Commissie behoeft te worden aangemeld, doet niet af aan de mogelijkheid voor de begunstigde daarvan om andere steun te ontvangen uit hoofde van door de Commissie goedgekeurde regelingen.

5 De laatste alinea van de mededeling herinnert er tevens aan dat „de Commissie zich ervan [moet] vergewissen dat de lidstaten hun ondernemingen geen steun verlenen die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt" en dat zij zich „het recht voor[behoudt] de gepaste maatregelen te nemen met betrekking tot steun die de voorwaarden van de *de-minimis*regel in acht neemt doch die andere bepalingen van het Verdrag schendt". Dezelfde alinea zet uiteen dat de lidstaten zijn gehouden de uitvoering te vergemakkelijken van de controletaak van de Commissie met betrekking tot de verenigbaarheid van de uitgekeerde steun met de gemeenschappelijke markt. In het bijzonder wordt hun verzocht een „controlemechanisme in te stellen waardoor wordt voorkomen dat door cumulatie van verschillende steunregelingen ten behoeve van eenzelfde begunstigde uit hoofde van de *de-minimis*regel het totaalbedrag van dit soort steun hoger is dan 100 000 ECU over een periode van drie jaar". Bovendien dienen de

verlening van de-minimissteun of de bepalingen van een regeling waarbij dit soort steun wordt verleend vergezeld te gaan van de uitdrukkelijke voorwaarde dat „als gevolg van eventuele aanvullende steun die eenzelfde bedrijf uit hoofde van de *de-minimis*regel ontvangt, die totale som die het bedrijf aan *de-minimis*steun ontvangt niet boven de limiet van 100 000 ECU over een periode van drie jaar mag stijgen. Dit mechanisme moet de lidstaten eveneens in staat stellen de vragen te beantwoorden die de Commissie hun eventueel zou willen stellen."

De feiten en de beschikking

6 Per 1 juli 1997 zijn in Nederland de accijnzen voor benzine, diesel en LPG verhoogd met respectievelijk 0,11 NLG, 0,05 NLG en 0,08 NLG per liter. Omdat de Nederlandse wetgever zich er echter van bewust was dat deze verhoging nadelige gevolgen zou hebben voor de Nederlandse exploitanten van met name langs de grens met Duitsland gelegen tankstations, heeft hij in artikel VII van de Wet van 20 december 1996 tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Stb. 1996, 654) voorzien in de mogelijkheid om tijdelijk een voorziening te treffen teneinde het verschil tussen de uit deze verhoging voortvloeiende accijns en de in Duitsland geldende accijns op lichte olie in de grensstreek te verminderen.

7 Zo heeft het Koninkrijk der Nederlanden op 21 juli 1997 de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland vastgesteld (Stcrt. 1997, 138), gewijzigd bij ministerieel besluit van 15 december 1997 (Stcrt. 1997, 241; hierna: „Tijdelijke regeling"). Deze regeling, die met terugwerkende kracht op 1 juli 1997 in werking is getreden, voorzag in een subsidie van 0,10 NLG per liter afgeleverde benzine voor houders van een tot 10 kilometer van de grens tussen Nederland en Duitsland gelegen tankstation en van 0,05 NLG per liter afgeleverde benzine voor houders van een tussen 10 en 20 kilometer van die grens gelegen tankstation. De Tijdelijke regeling preciseerde dat in geval van verhoging van de Duitse benzineaccijns het verschil in accijnsdruk dat aan de subsidieregeling ten grondslag lag, zou verminderen. De subsidiebedragen zouden

in dat geval worden verlaagd met 10/11 respectievelijk 5/11 deel van de tegenwaarde in Nederlandse guldens van de Duitse accijnsverhoging. Voorts zou de Tijdelijke regeling in haar geheel vervallen, ingeval de subsidie voor de houders van binnen 10 kilometer van de grens gelegen tankstations als gevolg van zulk een verlaging minder dan 0,025 NLG per liter zou gaan bedragen.

8 Om aan de voorwaarden van de mededeling te beantwoorden, stelde de Tijdelijke regeling de maximumsubsidie voor een periode van drie jaar (van 1 juli 1997 tot en met 30 juni 2000) vast op een bedrag van 100 000 ECU, het in de mededeling genoemde plafond. Bovendien was de subsidie ingevolge de Tijdelijke regeling een subsidiëring per aanvrager, waarmee wordt bedoeld iedere natuurlijke of rechtspersoon voor wiens rekening en risico een of meer tankstations worden gedreven en diens rechtsopvolgers.

9 Het voornemen bestond om de Tijdelijke regeling in dier voege aan te passen dat de subsidie niet langer per aanvrager maar per tankstation zou gelden (hierna: „ontwerp tot wijziging"). Dit ontwerp was ingegeven door de wens, het verschil in subsidie tussen de verschillende tankstations weg te werken. Sommige aanvragers hadden meerdere tankstations in eigendom, maar ontvingen voor deze tankstations immers in totaal slechts 100 000 ECU, terwijl andere aanvragers, die slechts één tankstation bezaten, hiervoor hetzelfde bedrag ontvingen.

10 Omdat de Nederlandse regering zich zekerheid wilde verschaffen over de toelaatbaarheid onder de mededeling van het ontwerp tot wijziging van de Tijdelijke regeling, bracht zij dit ontwerp ter kennis van de Commissie bij brief van 14 augustus 1997, waarin werd gesteld dat „[m]ocht de Commissie echter van oordeel zijn dat de [voorgestelde] regeling toch moet worden aangemeld overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag, dan verzoekt de Nederlandse regering deze brief als zodanige aanmelding aan te merken" (hierna: „voorwaardelijke aanmelding").

11 De Commissie ging uit hoofde van artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) over tot een preliminair onderzoek van de Tijdelijke regeling en van het

ontwerp tot wijziging daarvan teneinde zich ervan te vergewissen dat de betrokken reeds geldende of in voorbereiding zijnde maatregelen, niet geacht konden worden vormen van cumulatie van steun in de hand te werken die door de mededeling waren verboden. De Commissie vreesde in het bijzonder dat de Tijdelijke regeling en het ontwerp tot wijziging de grote oliemaatschappijen de mogelijkheid boden om indirect van de steun aan de verschillende aan hen gebonden pomphouders te profiteren, door de „clausules inzake prijsbeheer" in bepaalde tussen de oliemaatschappijen en hun distributeurs gesloten exclusieve-afnameovereenkomsten, te laten vervallen.

12 In punt 84 van de beschikking omschrijft de Commissie die clausules als volgt:

„Het doel van een SPB-clausule [systeem van prijsbeheer] is de omzet van de pomphouder te beschermen tegen een concurrerende verkoop in de directe nabijheid van zijn tankstation. In de SPB-clausule wordt meestal bepaald dat de oliemaatschappij een deel van de kosten van de door de pomphouder aan het tappunt verleende prijskorting voor haar rekening kan nemen, mits de voorwaarden op de binnenlandse en/of internationale markt een tijdelijke of blijvende aanpassing van deze kortingen wenselijk of noodzakelijk maken. Overleg tussen de partijen is dikwijls noodzakelijk voordat tot een dergelijke prijsverlaging wordt overgegaan. De mate waarin de leverancier de pomphouder zal ondersteunen wordt vastgesteld in overeenstemming met een verdelingstabel of een deelnemingsschema. Het bedrag hiervan wordt doorgaans rechtstreeks op de factuur voldaan."

13 Teneinde te beoordelen of de steun een cumulatief effect kon hebben, vroeg de Commissie de Nederlandse autoriteiten haar gegevens te verschaffen over de eigendomsstructuur van de 633 tankstations in de Nederlands-Duitse grensstreek die voor de steun in aanmerking kwamen, een specificatie van de distributieovereenkomsten die de tankstations met hun leveranciers verbonden, een indicatie van het totale aantal tankstations in Nederland, en het globale marktaandeel van de bovengenoemde 633 tankstations.

14 Omdat de Commissie de antwoorden van de Nederlandse autoriteiten niet bevredigend vond en omdat zij vreesde dat de Tijdelijke regeling en het ontwerp tot wijziging niet konden voorkomen dat er situaties van cumulatie van steun zouden ontstaan, welke door de mededeling zijn verboden, heeft zij in juni 1998 besloten een procedure ex artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden (zie PB 1998, C 307, blz. 10). Die procedure mondde uit in de verklaring in de beschikking, dat een gedeelte van de omstreden subsidies onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was en een ander gedeelte onder de de-minimisregel viel.

15 In de beschikking heeft de Commissie de tankstations in zes categorieën ingedeeld:

— wederverkopers/eigenaars („dealer-owned/dealer-operated"; hierna: „Do/Do"), waarbij de wederverkoper eigenaar is van het tankstation, dat hij voor eigen risico exploiteert, en aan de oliemaatschappij is gebonden door een exclusieve-afnameovereenkomst waarin geen SPB-clausule is opgenomen;

— wederverkopers/huurders („company-owned/dealer-operated"; hierna: „Co/Do"), waarbij de wederverkoper huurder is van het tankstation, dat hij voor eigen risico exploiteert, en als huurder aan de oliemaatschappij is gebonden door een exclusieve-afnameovereenkomst zonder SPB-clausule;

— tankstations waarover de Nederlandse autoriteiten geen of slechts gedeeltelijke informatie hebben verstrekt;

— wederverkopers in loondienst („company-owned/company-operated"; hierna: „Co/Co"), waarbij het tankstation wordt geëxploiteerd door werknemers of dochterondernemingen van de oliemaatschappij, die niet voor eigen risico

werken en geen vrije keuze hebben wat hun leverancier betreft; de Commissie onderscheidt in deze categorie twee subcategorieën: „zuivere" Co/Co, waarbij het tankstation eigendom is van de oliemaatschappij en door haar wordt geëxploiteerd, en „feitelijke" Co/Co, waarbij eenzelfde pomphouder meerdere steunaanvragen indient en aldus meerdere keren op de lijst van voor steun in aanmerking komende begunstigden voorkomt;

— Do/Do-tankstations die door een systeem van prijsbeheer zijn gebonden, waarbij de oliemaatschappij in voorkomend geval een deel van de door de pomphouder doorgevoerde prijsverlagingen aan de pomp voor haar rekening neemt, en ten slotte

— Co/Do-tankstations die door een SPB-clausule zijn gebonden.

16 Met betrekking tot de eerste twee categorieën was de Commissie van mening dat er geen risico van cumulatie bestond en achtte zij de de-minimisregel van toepassing (artikel 1 van de beschikking).

17 Wat de derde categorie betreft kon volgens de Commissie een verboden cumulatie van steun niet worden uitgesloten. Derhalve was de aan de betrokken tankstations verleende steun volgens haar onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de EER-Overeenkomst voorzover de steun meer kon bedragen dan 100 000 euro per begunstigde over een periode van drie jaar (artikel 2, eerste alinea, sub a, van de beschikking).

18 Met betrekking tot de vierde categorie was volgens de Commissie evenmin uitgesloten dat er sprake was van met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de EER-Overeenkomst onverenigbare steun aan bedrijven die

meerdere tankstations in eigendom hebben en exploiteren voorzover de steun, rekening houdend met cumulatie, 100 000 euro per begunstigde over een periode van drie jaar kon overstijgen (artikel 2, eerste alinea, sub b, van de beschikking).

19 Met betrekking tot de twee laatste categorieën ten slotte, was de Commissie van mening dat er, onder dezelfde voorwaarden, eveneens een risico bestond van cumulatie van steun ten gunste van de betrokken oliemaatschappijen. Volgens haar profiteerde de leverancier geheel of ten dele van de aan de pomphouders verleende steun, omdat laatstgenoemden geen beroep konden doen op de SPB-clausule of dit slechts in mindere mate konden doen (artikel 2, eerste alinea, sub c en d, en tweede alinea, van de beschikking).

20 Volgens de Commissie waren de door de Nederlandse regering getroffen maatregelen die niet onder de de-minimisregel vielen, steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (zie punten 88 tot en met 93 van de beschikking) en was die steun niet gerechtvaardigd door een van de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag (zie punten 94 tot en met 102 van de beschikking). Bijgevolg heeft zij die steun met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaard (artikel 2 van de beschikking) en terugvordering ervan gelast (artikel 3 van de beschikking).

Ten gronde

21 Tot staving van haar beroep verwijt de Nederlandse regering de Commissie algemeen dat zij heeft miskend dat de mededeling voor haar dwingend is, door niet het standpunt in te nemen dat de Tijdelijke regeling en het ontwerp tot wijziging daarvan verenigbaar waren met de de-minimisregel. Meer in het bijzonder stelt zij dat de Commissie artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel, het rechtszekerheids-, het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel, de in artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) geformuleerde plicht

tot loyale samenwerking, het uit artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG) voortvloeiende vereiste van voldoende bepaaldheid, alsmede de in artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) neergelegde motiveringsplicht heeft geschonden:

— door op het standpunt te staan dat verlening van de-minimissteun per tankstation in het geval dat eenzelfde aanvrager meerdere tankstation exploiteert, onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt en niet onder de mededeling;

— door zonder rechtvaardiging onderscheid te maken tussen „zuivere" en „feitelijke" Co/Co tankstations;

— door aan te nemen dat er sprake is van indirecte steun ten gunste van de oliemaatschappijen die door een exclusieve-afnameovereenkomst met een SPB-clausule aan de tankstations zijn gebonden;

— door te oordelen dat steunverlening aan de tankstations waarover de Nederlandse autoriteiten geen of slechts gedeeltelijke informatie hebben verstrekt, onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag en niet onder de mededeling valt;

— door in haar beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze maatregelen met de gemeenschappelijke markt voorbij te gaan aan de door de Nederlandse regering nagestreefde doelstelling van milieubescherming, en

— door terugvordering van de steun te gelasten.

Dwingende aard van de mededeling

22 De Nederlandse regering meent dat voorzover het bedrag van de aan de tankstations in de grensstreek verleende steun het in de mededeling vastgestelde plafond van 100 000 euro niet overschrijdt, de Commissie zich op het standpunt had moeten stellen dat de Tijdelijke regeling en het ontwerp tot wijziging daarvan verenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren. Het rechtsvermoeden dat aan de de-minimisregel is verbonden, is immers onweerlegbaar, zoals overigens blijkt uit de punten 68 en 69 van de beschikking. Behalve het absolute karakter van deze regel heeft de Commissie tevens de beginselen van rechtszekerheid, van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van gelijke behandeling miskend.

23 De Commissie ontkent dat zij het onweerlegbare karakter van het vermoeden dat aan de de-minimisregel is verbonden heeft geschonden, aangezien de in de mededeling gestelde strenge voorwaarden voor de toepassing ervan volgens haar in casu juist niet waren vervuld. Zij betoogt in het bijzonder dat van de litigieuze maatregelen verwacht kon worden dat zij de door de mededeling verboden cumulatieve werking hadden, hetzij omdat één eigenaar verscheidene tankstations bezit, dan wel omdat de leverancier, door middel van een exclusieve-afnameovereenkomst, feitelijk zeggenschap over de pomphouder heeft (zie punt 69 van de beschikking).

24 Er zij in dat verband aan herinnerd dat de Commissie voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid gebruik kan maken van richtsnoeren, vooral op het gebied van staatssteun. Voorzover zij niet afwijken van de verdragsbepalingen, hebben de in richtsnoeren vervatte regels dwingende werking voor de instelling (zie arresten van 24 februari 1987, Deufil/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901, punt 22; 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 34 en 36, en 15 oktober 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punt 42).

25 De mededeling preciseert aldus de wijze waarop de Commissie de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten door een steunmaatregel beoordeelt, door uit te gaan van het beginsel dat steun „van geringe omvang"

„geen merkbare invloed [heeft] op het handelsverkeer en de concurrentie tussen de lidstaten". De mededeling stelt aldus in de tweede alinea, eerste streepje, het steunniveau vast op een maximumsteunbedrag van 100 000 euro uitgekeerd over een periode van drie jaar vanaf het moment dat de eerste de-minimissteun is verleend; lagere steunbedragen vallen niet onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag zodat de betrokken steun niet uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het Verdrag vooraf bij de Commissie behoeft te worden aangemeld.

26 De mededeling preciseert in haar laatste alinea echter tevens dat de lidstaten de controletaak van de Commissie moeten vergemakkelijken en stelt toepassing van de de-minimisregel afhankelijk van de voorwaarde van non-cumulatie, volgens welke eventuele aanvullende steun die eenzelfde bedrijf als de-minimissteun ontvangt, niet boven de limiet van 100 000 euro over een periode van drie jaar mag stijgen.

27 In casu verwijt de Commissie de Nederlandse regering echter het non-cumulatievereiste niet te hebben nageleefd (zie in het bijzonder de punten 69 en 71 tot en met 75 van de beschikking). De Commissie heeft zich er dus toe beperkt na te gaan of de voorwaarden voor toepassing van de de-minimisregel waren vervuld, en heeft geen nieuwe voorwaarden aan de richtsnoeren van de mededeling toegevoegd.

28 Het middel betreffende het dwingende karakter van de mededeling mist derhalve feitelijke grondslag en moet worden afgewezen.

Risico van cumulatie van steun

29 De Nederlandse regering verwijt de Commissie dat deze zich op het standpunt heeft gesteld dat subsidieverlening waarvan de limiet per tankstation wordt

berekend, niet onder de de-minimisregel kan vallen vanwege het risico van cumulatie van steun ten gunste van eenzelfde daadwerkelijke verkrijger, in het bijzonder wanneer de aanvrager meerdere tankstations exploiteert. Zij heeft aldus artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel alsmede het rechtszekerheids-, het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden.

30 Uitgaande van per tankstation verleende steun, kan volgens de Nederlandse regering eenzelfde tankstation nooit meer dan één keer de-minimissteun ontvangen. Het feit dat de 633 gesubsidieerde tankstations als afzonderlijke ondernemingen worden beschouwd dan wel, in bepaalde gevallen, deel uitmaken van grotere economische entiteiten heeft geen economische invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging.

31 De beschikking is hoe dan ook in strijd met de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag, voorzover daarin niet de redenen worden gepreciseerd of althans geen duidelijke redenen worden gegeven waarom de de-minimisregel niet per tankstation kan worden toegepast ingeval een tankstation deel uitmaakt van een grotere economische entiteit.

32 Volgens de Commissie kan niet-cumulatie slechts worden gecontroleerd indien vaststaat wie de werkelijke begunstigde van de steun is. In casu kan dit een tankstation zijn, doch eveneens een grotere economische entiteit, zoals een oliemaatschappij, wanneer die maatschappij geen compensatie behoefde te betalen of lagere bedragen heeft betaald aan de tankstations die door een SPB-clausule aan haar zijn gebonden, dan zonder de steunmaatregel het geval zou zijn geweest.

33 De Commissie betwist tevens dat zij de motiveringsplicht heeft geschonden, aangezien de beschikking de redenen preciseert waarom zij van mening was dat de de-minimisdrempel niet in acht werd genomen.

34 Met betrekking tot de eerbiediging van de motiveringsplicht blijkt uit punt 74 van de beschikking dat volgens de Commissie voor toepassing van de de-minimisregel moet worden vastgesteld „wie feitelijk van de steun profiteert en of de *de-minimis*drempel voor iedere begunstigde in acht is genomen". Bovendien heeft de Commissie in punt 69 van de beschikking gepreciseerd dat er sprake is van een „risico van cumulering" wanneer „één eigenaar verscheidene tankstations bezit" of wanneer „de leverancier, door middel van de voorwaarden van een exclusieve-afnameovereenkomst, feitelijk zeggenschap over de pomphouder heeft". Tevens blijkt uit punt 82 van de beschikking dat zich door de mededeling verboden cumulatie van steun voordoet wanneer een „zelfde maatschappij verscheidene tankstations in eigendom heeft en exploiteert" of wanneer een „zelfde pomphouder meer dan eenmaal een aanvraag voor steun heeft ingediend en daarom verscheidene malen op de lijst van voor subsidie in aanmerking komende begunstigden voorkomt".

35 Deze motivering, waaruit de redenering van de Commissie duidelijk en ondubbelzinnig naar voren komt, heeft de Nederlandse regering in staat gesteld de redenen te kennen waarom deze instelling op het standpunt stond dat het betrokken stelsel van steunverlening per tankstation, zelfs met een limiet, niet onder de de-minimisregel viel en stelt het Hof in staat zijn toezicht uit te oefenen.

36 Bijgevolg voldoet de beschikking aan de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht.

37 Ten gronde moet worden vastgesteld dat voorzover het betrokken stelsel voorziet in de betaling van steun per tankstation, dit per definitie de eigenaar van meerdere door hemzelf geëxploiteerde tankstations de mogelijkheid biedt evenveel keer steun te ontvangen als hij tankstations bezit. Een dergelijk mechanisme brengt dus het risico mee van overschrijding van de de-minimisdrempel per begunstigde, hetgeen door de mededeling is verboden.

38 De Commissie heeft ook in de situatie waarin een oliemaatschappij feitelijk zeggenschap uitoefent over de pomphouders omdat deze in hun vrijheid beperkt

zijn door exclusieve-afname- en huurovereenkomsten, terecht geoordeeld dat er sprake is van een vergelijkbaar risico van cumulatie. Zoals blijkt uit de punten 60 tot en met 66 van het onderhavige arrest, kan de oliemaatschappij in die gevallen ook worden aangemerkt als de daadwerkelijke begunstigde van de aan de tankstations verleende steun voorzover toekenning daarvan een SPB-clausule zinloos maakt.

39 In die omstandigheden heeft de Commissie, door op het standpunt te staan dat het stelsel van steunverlening met een limiet per tankstation, vanwege het risico van niet-naleving van het non-cumulatievereiste dat het meebrengt, niet voldoet aan de voorwaarden waaronder de steunverlening onder de werkingssfeer van de mededeling kan vallen, noch de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid overschreden noch het rechtszekerheids-, het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel miskend.

40 Het middel betreffende het risico van cumulatie van steun moet derhalve ongegrond worden verklaard.

Onderscheid tussen „zuivere" en „feitelijke" Co/Co tankstations

41 De Nederlandse regering meent dat de Commissie in het kader van het onderscheid dat zij maakt tussen „zuivere" Co/Co tankstations en „feitelijke" Co/Co tankstations, inbreuk maakt op artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel, de beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling en bescherming van het gewettigd vertrouwen, het vereiste van voldoende bepaaldheid van de beschikking dat uit artikel 189 van het Verdrag voortvloeit, alsmede de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag.

42 De Nederlandse regering merkt op dat de Commissie zich in punt 82, sub a, van de beschikking op het standpunt stelt dat 28 tankstations in de categorie „zuivere" Co/Co vielen, dat wil zeggen toebehoorden aan eenzelfde oliemaatschappij en door deze werden geëxploiteerd, zonder dat zij heeft gepreciseerd op basis van welke omstandigheden rechtens en feitelijk zij tot die vaststelling is gekomen, en evenmin de oliemaatschappijen heeft genoemd die volgens haar meerdere tankstations bezaten en aldus in staat zouden zijn geweest meerdere keren de-minimissteun te ontvangen.

43 Ook heeft de Commissie in punt 82, sub b, van de beschikking 21 tankstations aangewezen die in de categorie „feitelijke" Co/Co tankstations vielen, dat wil zeggen zich in de situatie bevonden waarin exploitanten van meerdere tankstations meer dan één steunaanvraag hadden ingediend en derhalve meerdere keren op de lijst van begunstigden voorkwamen, evenmin zonder dat zij heeft gepreciseerd wie van deze begunstigden volgens haar identiek waren en op welke omstandigheden rechtens en feitelijk zij zich baseerde om tot deze slotsom te komen.

44 De Commissie heeft aldus haar motiveringsplicht miskend, waardoor het voor de Nederlandse regering bovendien onmogelijk was de bedragen te kennen die moesten worden teruggevorderd en te weten van wie die moesten worden teruggevorderd.

45 De Nederlandse regering voegt daaraan toe dat de ingevolge de mededeling op de lidstaten rustende verplichting om informatie te verstrekken met betrekking tot de-minimissteun, noodzakelijkerwijs minder ver gaat dan die welke op hen rust ingevolge de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. De mededeling berust immers op een streven naar administratieve vereenvoudiging, zowel voor de lidstaten als voor de diensten van de Commissie, en het zou in strijd zijn met deze doelstelling indien de taken van de staten op het gebied van informatieverstrekking werden verzwaard.

46 De Commissie betoogt dat aangezien de Nederlandse regering niet heeft voldaan aan haar talloze verzoeken en zelfs niet aan een bevel tot het verschaffen van

informatie, onder meer juist met betrekking tot de eigendomsstructuren van de tankstations, zij zich mocht baseren op de wel beschikbare informatie (zie punten 71 tot en met 81 van de beschikking) om met name de in punt 82 van de beschikking weergegeven indeling te maken. Zij meent dat aangezien het om een steunregime gaat, van haar niet kon worden verlangd dat zij in haar beschikking met dezelfde nauwkeurigheid de begunstigden aangaf als in het geval van individuele steunmaatregelen.

47 De Commissie merkt op dat zij in de beschikking heeft aangegeven bij welke bedrijven de steunverlening op grond van de Tijdelijke regeling betwistbaar leek omdat zij zich er ten aanzien van die bedrijven niet van heeft kunnen vergewissen dat aan de vereisten van de de-minimisregel was voldaan. Het gaat om de in artikel 2 van de beschikking genoemde aanvragers/tankstations. Het is thans aan de Nederlandse regering om in het bijzonder op basis van de in de bijlage bij de beschikking opgenomen gegevens te bepalen, wat het steunbedrag is geweest en welk bedrag van welke entiteiten moet worden teruggevorderd.

48 Het is juist dat de lidstaten volgens de mededeling onder bepaalde voorwaarden steun van geringe omvang — als zodanig geïdentificeerd volgens objectieve criteria — mogen verlenen zonder zich aan de verplichting van voorafgaande aanmelding te onderwerpen. Evenwel moet de lidstaat die voornemens is dergelijke steun te verlenen, de Commissie alle gegevens verstrekken die het beroep op de de-minimisregel rechtvaardigen, juist voor het geval de Commissie twijfels heeft over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt en dus met betrekking tot de eerbiediging van de in de mededeling gestelde voorwaarden. Deze plicht tot het verstrekken van informatie vloeit voort uit de in artikel 5 van het Verdrag neergelegde algemene verplichting van de lidstaten tot loyale samenwerking met de Commissie.

49 Als een lidstaat de Commissie niet de verlangde gegevens verstrekt of haar slechts gedeeltelijke gegevens verstrekt, moet de wettigheid van de door de Commissie gegeven beschikking, met name gelet op de motiveringsplicht, dan ook worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het

ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (zie in die zin onder meer arrest van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punten 16 en 22).

50 Ook zij eraan herinnerd dat wanneer een lidstaat bij de uitvoering van een bevel tot terugvordering op onverwachte problemen stuit, hij deze aan het oordeel van de Commissie kan voorleggen. Ingevolge de verplichting tot loyale samenwerking moeten de Commissie en de betrokken lidstaat in een dergelijk geval te goeder trouw samenwerken om met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen, inzonderheid die betreffende steunmaatregelen, de moeilijkheden te overwinnen (zie met name, arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 58).

51 In casu betreffen de grieven van de Nederlandse regering onnauwkeurigheden in de beschikking waardoor zij niet in staat zou zijn geweest de exacte identiteit vast te stellen van de werkelijke begunstigden van de steun die aan de tankstations van de categorieën „zuivere" en „feitelijke" Co/Co is verleend.

52 Vastgesteld moet worden dat de beschikking, door de tankstations te nummeren, de tankstations aanwijst die tot eenzelfde oliemaatschappij behoren en door deze worden geëxploiteerd (categorie „zuivere" Co/Co) en die welke worden geëxploiteerd door eenzelfde pomphouder die meer dan één steunaanvraag heeft ingediend en aldus meerdere keren op de lijst van begunstigden voorkomt (categorie „feitelijke" Co/Co). De Nederlandse regering voert echter geen enkel concreet gegeven aan dat de door de Commissie op basis van de informatie waarover zij beschikte gemaakte indeling van de tankstations in de twee bovenbedoelde categorieën, in twijfel trekt.

53 Indien de Nederlandse regering bovendien moeilijkheden ondervond bij de uitvoering van de beschikking, in het bijzonder bij de vaststelling van de exacte identiteit van de werkelijke begunstigden van de litigieuze steun, had zij de Commissie daarvan in kennis moeten stellen. Deze zou overeenkomstig de verplichting tot loyale samenwerking van artikel 5 van het Verdrag gehouden zijn geweest haar te helpen om die te overwinnen.

54 Gelet op een en ander moet het middel betreffende het onderscheid tussen „zuivere" en „feitelijke" Co/Co tankstations ongegrond worden verklaard.

Indirecte steun ten gunste van oliemaatschappijen

55 De Nederlandse regering betoogt dat de Commissie, door te veronderstellen dat er sprake is van indirecte steun aan de oliemaatschappijen die aan de tankstations zijn gebonden door een exclusieve-afnameovereenkomst waarin een SPB-clausule is opgenomen, artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel, het rechtszekerheids-, het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel alsmede het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag heeft geschonden.

56 De Nederlandse regering betoogt dat de indirecte voordelen die de oliemaatschappijen genieten, geen staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag vormen, maar voortvloeien uit de contractuele relaties waar de nationale overheid geheel buiten staat en die zij zelfs niet kent. Van laatstgenoemde kan niet worden verlangd dat zij zich in haar handelen steeds van dergelijke indirecte en voor haar niet zichtbare effecten vergewist, laat staan dat zij onder alle omstandigheden ervoor zorgt dat dergelijke effecten zich niet voordoen.

57 De Nederlandse regering voegt daaraan toe dat de SPB-clausules inhoudelijk variëren en in het merendeel van de gevallen geen onvoorwaardelijke verplichting op de oliemaatschappijen leggen om bij te dragen aan de prijsverlagingen aan de pomp. Het initiatief tot deze prijsverlagingen ligt meestal bij deze maatschappijen, die ze slechts zullen willen toepassen indien hun marktaandeel in gevaar

komt. De respectievelijke concurrentieposities van deze oliemaatschappijen op de Nederlandse markt worden echter niet aangetast door de prijsverschillen met Duitsland, omdat zij alle in dezelfde mate zijn getroffen.

58 De Commissie betoogt dat de oliemaatschappijen vanwege de door de Nederlandse Staat toegekende steun zijn vrijgesteld van toepassing van de SPB-clausules die hen aan hun distributeurs binden. Omdat immers de prijsverlaging aan de pomp waartoe de pomphouder was overgegaan om zijn marktaandeel te behouden, door steun van de Nederlandse Staat werd gefinancierd, zouden de oliemaatschappijen elk verzoek aan hen om maatregelen op basis van de SPB-clausules noodzakelijkerwijs wegens gebrek aan voorwerp hebben afgewezen (zie punten 84 en 85 van de beschikking).

59 De Commissie betoogt hoe dan ook dat zij zich er op basis van de door de Nederlandse autoriteiten overgelegde informatie niet van heeft kunnen vergewissen dat er in de gevallen waarin een SPB-clausule was opgenomen in het contract tussen de oliemaatschappij en het tankstation, geen risico van cumulatie bestond waardoor de drempel van de mededeling zou kunnen worden overschreden ten aanzien van eenzelfde feitelijke begunstigde (zie punt 83 van de beschikking). Volgens haar stond het aan de Nederlandse regering om hiervoor een adequaat controlemechanisme in te voeren dat de Commissie in staat zou hebben gesteld zich ervan te vergewissen dat de de-minimisdrempel nooit zou worden overschreden.

60 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Worden onder meer als steunmaatregelen beschouwd maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor — zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden (zie met name arresten van 15 maart 1994, Banco

Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 13; 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 23, en 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 25).

61 Bovendien maakt artikel 92, lid 1, volgens vaste rechtspraak geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet het naar de gevolgen ervan (arresten van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 27, en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 20).

62 In casu moet worden vastgesteld dat de oorsprong van het indirecte voordeel voor de oliemaatschappijen ligt in de steun die is verleend uit hoofde van de Tijdelijke regeling, voorzover deze regeling de toepassing van de SPB-clausules in de praktijk zinloos maakt.

63 De door de Nederlandse Staat uitgekeerde steun beoogde immers te vermijden dat de tankstations in de grensstreek met Duitsland door de verhoging van de brandstofprijs naar aanleiding van de accijnsverhoging in Nederland een verlaging van hun omzet zouden ondergaan, rekening houdend met de sterker concurrerende prijzen in Duitsland. Omgekeerd preciseerde de Tijdelijke regeling dat in geval van een verhoging van de Duitse accijnzen, het bedrag van de steun zou worden verlaagd.

64 Een dergelijke doelstelling wordt ook nagestreefd met de SPB-clausules, die, zoals in punt 84 van de beschikking is beklemtoond, erop gericht zijn de omzet van de pomphouder te beschermen tegen concurrerende verkoop in de directe nabijheid van zijn tankstation wanneer de voorwaarden op de binnenlandse of internationale markt een tijdelijke of blijvende aanpassing van de door de pomphouder aan het tappunt verleende prijskortingen wenselijk of zelfs noodzakelijk maken.

65 Dat betekent dus dat de Tijdelijke regeling gold in omstandigheden die de SPB-clausules van toepassing deden zijn.

66 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de staatssteun die is uitgekeerd aan de tankstations die aan de oliemaatschappijen zijn gebonden door SPB-clausules, economische consequenties meebracht voor de betrokken maatschappijen omdat die steun in ieder geval tot gevolg had dat die oliemaatschappijen werden vrijgesteld van hun verplichting geheel of ten dele de kosten te dragen van de prijsverlaging aan de pomp die door hun distributeur was toegepast om verlies van een marktaandeel te voorkomen. Een dergelijke interventie van de overheid vormde dus steun aan de oliemaatschappijen omdat zij tot gevolg had de lasten te verlichten die normaliter zouden hebben gedrukt op de begroting van de oliemaatschappijen die zich erom bekommeren hun concurrentiepositie ten aanzien van de nationale of internationale marktontwikkeling te handhaven.

67 De punten 83 en volgende van de beschikking geven in wezen duidelijk en ondubbelzinnig de voorgaande overwegingen weer en hebben de Nederlandse regering in staat gesteld de redenen te kennen die de Commissie ertoe hebben gebracht, op grond van het loutere bestaan van SPB-clausules te veronderstellen dat sprake was van indirecte steun aan de oliemaatschappijen die aan de tankstations waren gebonden door een exclusieve-afnameovereenkomst met een SPB-clausule.

68 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie noch de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden, noch de motiveringsplicht heeft geschonden.

69 Bijgevolg moet het middel betreffende de indirecte steun aan de oliemaatschappijen ongegrond worden verklaard.

Gevolgen van het ontbreken of de onvolledigheid van de door de lidstaat verstrekte gegevens

70 De Nederlandse regering stelt dat de Commissie, door op het standpunt te staan dat steunverlening aan tankstations waarvoor de Nederlandse autoriteiten geen of slechts gedeeltelijke informatie hebben verstrekt niet onder de mededeling valt, artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel, het rechtszekerheids-, het gelijkheids-, en het vertrouwensbeginsel, het uit artikel 189 van het Verdrag voortvloeiende vereiste van voldoende bepaaldheid van de beschikking alsmede het in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsvereiste heeft geschonden.

71 De Nederlandse regering betoogt om te beginnen dat de stelling van de Commissie dat geen enkele informatie is verstrekt met betrekking tot de in artikel 2, eerste alinea, sub a, van de beschikking genoemde tankstations, onjuist is ten aanzien van de tankstations met de nummers 297, 372 en 433.

72 Vervolgens heeft de Commissie een onjuiste beoordeling gemaakt door op het standpunt te staan dat de haar verstrekte informatie enkel op grond van het feit dat de exclusieve-afnameovereenkomsten niet zijn overgelegd, onvoldoende was. Het onderzoek van dat soort overeenkomsten is immers irrelevant om een subsidie aan de pomphouders te toetsen aan de criteria van de mededeling. Dezelfde conclusie dringt zich op waar de Commissie meent dat overlegging van de exclusieve-afnameovereenkomsten voor haar noodzakelijk was om aan het licht te brengen of er sprake was van indirecte steun aan de oliemaatschappijen.

73 Ten slotte betoogt de Nederlandse regering meer in het algemeen dat het ontbreken van de door de Commissie verlangde informatie niet haar vrees kon rechtvaardigen van cumulatie van steun ten gunste van de betrokken tankstations. Van welk geval men ook uitgaat — een aanvrager die één tankstation

bezit dan wel één die er meerdere bezit —, het tankstation dat de steun ontving kon die steun nooit meer dan één keer ontvangen. Daar aan de voorwaarde van non-cumulatie was voldaan, had de Commissie van toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag moeten afzien.

74 De Commissie antwoordt dat zo de beschikking onjuistheden bevat, deze te wijten zijn aan de onjuiste en onvolledige informatie van de Nederlandse regering. Betreffende meer in het bijzonder de informatie over de tankstations met de nummers 297, 372 en 433, merkt zij op dat dit laatste niet in artikel 2, eerste alinea, sub a, van de beschikking wordt genoemd, maar in artikel 2, eerste alinea, sub b, als „zuivere" Co/Co. Wat de twee andere betreft, stelt de Commissie dat zij daarover geen informatie heeft ontvangen, althans niet binnen de termijn die zij daarvoor had gesteld.

75 Volgens de Commissie staat het niet aan de lidstaten maar aan de Commissie in het kader van haar discretionaire bevoegdheid, om te beoordelen of de informatie waarom is verzocht al dan niet relevant is. De exclusieve-afnameovereenkomsten waarin een SPB-clausule kon zijn opgenomen, waren hoe dan ook van belang aangezien toepassing ervan tot cumulatie kon leiden.

76 Zoals in punt 49 van het onderhavige arrest in herinnering is geroepen, moet de wettigheid van een beschikking inzake staatssteun worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf. Bijgevolg kan een lidstaat de wettigheid van een dergelijke beschikking niet betwisten met een beroep op gegevens waarvan hij de Commissie niet gedurende de administratieve procedure in kennis heeft gesteld (zie arrest van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92—C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 31). Dit geldt a fortiori wanneer een lidstaat heeft geweigerd te antwoorden op een uitdrukkelijk verzoek van de Commissie om inlichtingen (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punten 36 en 37).

77 In casu volgt uit punt 64 van de beschikking dat de Commissie geen enkele informatie heeft ontvangen met betrekking tot 59 tankstations en dat haar over 191 tankstations onvolledige informatie is verstrekt. In dat punt heeft de Commissie in de hierna volgende bewoordingen de redenen uiteengezet op grond waarvan zij op het standpunt stond dat de verstrekte informatie onvolledig was:

„[...] de informatie [is] onvoldoende [...] wanneer een tankstation alleen de vragenlijst van Senter [door de Nederlandse autoriteiten aangewezen uitvoeringsinstantie] heeft ingevuld zonder een afschrift van zijn exclusieve-afnameovereenkomsten te hebben overgelegd. Hierdoor worden de antwoorden zoals deze in de vragenlijst worden gegeven niet met bewijsstukken gestaafd. De tankstations delen zichzelf bijvoorbeeld in één van de drie categorieën Do/Do, Co/Do of Co/Co in, zonder bewijzen voor deze indeling te verschaffen. Ook beweren de tankstations dat zij onafhankelijk zijn, maar deze bewering wordt evenmin met bewijsstukken gestaafd."

78 Behalve wat drie tankstations betreft — ten aanzien waarvan echter niet het bewijs is geleverd van de aan de Commissie toegeschreven onjuiste beoordeling — betwist de Nederlandse regering niet dat zij niet op de verzoeken van de Commissie om informatie heeft geantwoord.

79 De door de Commissie verlangde informatie en bewijsstukken over de eigendomsstructuur van de betrokken tankstations (Do/Do, Co/Do of Co/Co) of over het al dan niet bestaan van SPB-clausules in de exclusieve-afnameovereenkomsten waren noodzakelijk om te bepalen, wie de werkelijke begunstigden van de steun waren en bijgevolg om na te gaan of er geen sprake was van door de mededeling verboden cumulatie van steun.

80 Bijgevolg heeft de Commissie de motiveringsplicht niet geschonden noch een kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door te verklaren dat de steun aan

tankstations waarover zij geen of slechts onvoldoende informatie had ontvangen, niet onder de werkingssfeer van de de-minimisregel viel. Het middel betreffende de gevolgen van het ontbreken of de onvolledigheid van door de lidstaat verstrekte gegevens moet derhalve worden afgewezen.

Het niet in aanmerking nemen van de doelstelling van milieubescherming

81 De Nederlandse regering betoogt dat de Commissie, door bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze maatregelen met de gemeenschappelijk markt voorbij te gaan aan de door de nationale wetgever nagestreefde doelstelling van milieubescherming, artikel 92, lid 3, van het Verdrag en de motiveringsplicht heeft geschonden.

82 Zij beklemtoont dat de verhoging van de Nederlandse accijnzen met ingang van 1 juli 1997 erop was gericht het autoverkeer, de verkeerscongestie en de door het wegverkeer veroorzaakte emissies te beperken.

83 De Tijdelijke regeling strekte er juist toe de nadelige gevolgen van deze accijnsverhoging voor de concurrentiepositie van de exploitanten van tankstations zoveel mogelijk te beperken. Volgens de aan het mededingingsbeleid van de Commissie ten grondslag liggende beginselen (zie in dat verband het XXIIe Verslag over het Mededingingsbeleid, 1992, punt 451), kan een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn, als zij ertoe strekt te voorkomen dat de concurrentiepositie van bepaalde bedrijven ernstig zou worden aangetast als gevolg van de uitvoering van een nationale maatregel die op milieubescherming of energiebesparing is gericht.

84 Onafhankelijk van de vraag of aan de verhoging van de Nederlandse accijnzen daadwerkelijk milieuoverwegingen ten grondslag lagen, volstaat het dienaangaande vast te stellen dat, zoals de Commissie betoogt, de Nederlandse regering gedurende de administratieve fase geen melding heeft gemaakt van dergelijke overwegingen, zodat de Commissie niet kan worden verweten dat zij heeft nagelaten om in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze maatregelen met artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de milieudoelstelling te onderzoeken. Zoals in de punten 49 en 76 van dit arrest reeds is benadrukt, moet de wettigheid van een door de Commissie gegeven beschikking inzake staatssteun, met name gelet op de motiveringsplicht, worden beoordeeld aan de hand van de gegevens die door de lidstaat waren verstrekt op het ogenblik waarop deze beschikking werd vastgesteld.

85 Het middel dat is ontleend aan het niet in aanmerking nemen van de doelstelling van milieubescherming moet derhalve worden afgewezen.

Terugvordering van de steun

86 De Nederlandse regering stelt dat de verplichting tot terugvordering van de uitgekeerde steun artikel 92, lid 1, van het Verdrag, de de-minimisregel, het rechtszekerheids-, het gelijkheids-, en het vertrouwensbeginsel, het uit artikel 189 van het Verdrag voortvloeiende vereiste van voldoende bepaaldheid van de beschikking, alsmede het in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsvereiste schendt.

87 De beschikking laat haars inziens niet toe met zekerheid te bepalen, welke bedragen van welke personen moeten worden teruggevorderd. Deze bedragen zijn zelfs nooit te berekenen, omdat niet is te schatten hoeveel korting op de prijs

aan de pomp een oliemaatschappij voor haar rekening zou hebben genomen ingeval geen subsidie onder de tijdelijke regeling was toegekend.

88 De Nederlandse regering betoogt tevens dat de Commissie reeds op 18 augustus 1997 — de datum van inschrijving van de voorwaardelijke aanmeldingsbrief — in kennis is gesteld van de Tijdelijke regeling, van de inwerkingtreding daarvan op 1 juli 1997 en van het standpunt van de Nederlandse autoriteiten dat die maatregelen onder de werkingssfeer van de mededeling vielen. Zo de Commissie meende dat dit laatste anders was en dat de reeds geldende regeling, evenals het in het ontwerp tot wijziging van de Tijdelijke regeling voorgenomen stelsel van subsidiëring per tankstation, dat voorwaardelijk was aangemeld, niettegenstaande de mededeling een beoordeling door de Commissie in het kader van artikel 93, lid 3, van het Verdrag behoefde, dan had het volgens de Nederlandse regering, mede gelet op de ingevolge artikel 5 van het Verdrag op haar rustende verplichting tot loyale samenwerking met de nationale autoriteiten, op haar weg gelegen de Nederlandse autoriteiten daar onverwijld en ondubbelzinnig op te wijzen.

89 In dit verband voorziet artikel 93, lid 2, van het Verdrag dat wanneer de Commissie vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, zij bepaalt dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn. De verplichting voor een lidstaat tot intrekking van een steunmaatregel die de Commissie onverenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt, beoogt volgens vaste rechtspraak het herstel in de vroegere toestand (zie met name arrest van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 21).

90 Bij het ontbreken van gemeenschappelijke bepalingen op dit gebied, dient terugvordering van steun die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, te geschieden volgens de modaliteiten van nationaal recht, voorzover hierdoor de door het gemeenschapsrecht verlangde terugvordering niet nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt en geen inbreuk wordt gemaakt op het gelijkwaardigheidsbeginsel ten opzichte van procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen (zie arresten van 21 september 1983, Deutsche

Milchkontor e.a., 205/82—215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19, en 2 februari 1989, Commissie/Duitsland, 94/87, Jurispr. blz. 175, punt 12).

91 Daaraan zij toegevoegd dat de verplichting van een lidstaat om het precieze bedrag van de terug te vorderen steun te berekenen, in het bijzonder wanneer deze berekening zoals in casu, waar het om een groot aantal tankstations gaat, afhankelijk is van gegevens die niet door die lidstaat aan de Commissie zijn meegedeeld, past in het ruimere kader van de verplichting tot loyale samenwerking die de Commissie en de lidstaten wederzijds bindt bij de uitvoering van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.

92 Aangaande de gestelde onzekerheid over de identiteit van degenen tot wie de bevelen tot terugbetaling moeten worden gericht, zij opgemerkt dat uit de beschikking, in het bijzonder uit punt 74 daarvan, duidelijk blijkt dat de steun moet worden teruggevorderd van de ondernemingen die de werkelijke begunstigden daarvan zijn geweest. Zoals in punt 50 van dit arrest in herinnering is geroepen, kon — en kan — de Nederlandse regering, indien zij hierover ernstige twijfels koesterde, evenals elke lidstaat die bij de uitvoering van een bevel tot terugvordering op onverwachte problemen stuit, die problemen aan het oordeel van de Commissie voorleggen om deze overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking en met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen, te overwinnen. Een dergelijke handelwijze zou des te meer gerechtvaardigd zijn geweest waar de onzekerheid over de identiteit van een groot aantal van degenen tot wie de bevelen tot terugbetaling waren gericht, verband houdt met de onvolledigheid van de aan de Commissie verstrekte informatie.

93 Ten slotte blijkt uit punt 1 van de beschikking dat de Commissie de Nederlandse autoriteiten reeds op 22 september 1997, dat wil zeggen één maand na de voorwaardelijke aanmelding, om bijkomende gegevens heeft verzocht, opdat zij kon beoordelen of zowel de Tijdelijke regeling als het ontwerp tot wijziging daarvan aan de voorwaarden van de mededeling voldeden. Na verschillende herinneringen van de Commissie en verzoeken om uitstel van de Nederlandse regering, heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden (zie punt 2 van de beschikking).

94 In die omstandigheden kan de Commissie niet worden verweten dat zij de inleiding van de onderzoeksprocedure en de vaststelling van de beschikking heeft vertraagd. Hier moet nog aan worden toegevoegd dat de beslissing om de procedure in te leiden reeds tot uitdrukking bracht, dat de Commissie betwijfelde of de mededeling op de Tijdelijke regeling toepasbaar was ten aanzien van bepaalde categorieën tankstations, en eraan herinnerde dat onverenigbare steun zou moeten worden teruggevorderd. De grieven die zijn ontleend aan schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel zijn derhalve ongegrond.

95 Daaruit volgt dat het laatste middel van de Nederlandse regering ongegrond moet worden verklaard.

96 Daar geen van de door de Nederlandse regering aangevoerde middelen kan worden aanvaard, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

97 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten.**

von Bahr Edward Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juni 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann