

ARREST VAN HET HOF

14 oktober 1987 *

In zaak 248/84,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het bondsministerie van Economische Zaken, en professor R. Lukes, gewoon hoogleeraar in de rechten aan de universiteit van Münster, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, 20-22, avenue Émile Reuter,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur N. Koch als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 23 juli 1984, voor zover deze het verbod inhoudt om na 30 juni 1985 in de arbeidsmarktregio's Borken-Bocholt en Siegen steun toe te kennen overeenkomstig de richtsnoeren voor de toekenning van investeringssteun ter verbetering van de regionale economische structuur van de deelstaat Nordrhein-Westfalen, zoals geformuleerd in het rondschriften van de minister van Economie, Middenstand en Verkeer van 10 juni 1982,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, T. Koopmans, U. Everling, C. Kakouris, R. Joliet en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: B. Pastor, administrateur

* Proceestaal: Duits.

gezien het rapport ter terechtzitting, gewijzigd naar aanleiding van de mondelinge behandeling op 1 juli 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1986,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 16 oktober 1984, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 23 juli 1984, voor zover deze het verbod inhoudt om na 30 juni 1985 in de arbeidsmarktregio's Borken-Bocholt en Siegen steun toe te kennen overeenkomstig de richtsnoeren voor de toekenning van investeringssteun ter verbetering van de regionale economische structuur van de deelstaat Nordrhein-Westfalen, zoals geformuleerd in het rondschrijven van de minister van Economie, Middenstand en Verkeer van 10 juni 1982.
- 2 In de Bondsrepubliek Duitsland wordt de regionale steun in beginsel toegekend door de verschillende deelstaten (Länder). Sedert een wijziging van het Grundgesetz (grondwet) in 1969, bepaalt een nieuw artikel 91 bis evenwel dat de federale regering (Bund) de verschillende deelstaten helpt bij de verbetering van hun regionale economische structuur. Op grond van dit artikel 91 bis werd op 6 oktober 1969 het „Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ ” (hierna: „de gezamenlijke taak”) vastgesteld.
- 3 Bij deze wet werd een Plancomité opgericht, bestaande uit de bondsministers van Economische Zaken en van Financiën alsmede uit één minister van elke deelstaat, waarin de federale regering evenwel over evenveel stemmen beschikt als alle deelstaten te zamen. Dit comité heeft de Bondsrepubliek Duitsland in 179 „ontwikkelingszones” (of arbeidsmarktregio's) verdeeld. Voorts koos het een aantal economische indicatoren, op basis waarvan de zones werden ingedeeld; aan de hand daarvan kon worden bepaald in welke zones de economische toestand het minst gunstig was. Voor de ontwikkelingszones die het verst onder het federale gemid-

delde lagen werden steunprogramma's opgesteld in de vorm van kaderplannen, die sinds 1972 regelmatig door de federale regering en de deelstaten gezamenlijk werden goedgekeurd. De ter uitvoering van deze kaderplannen toegekende steun wordt door de federale regering en door de deelstaten te zamen gefinancierd. In 1981 wijzigde het Plancomité de afbakening van de onder de „gezamenlijke taak” vallende ontwikkelingszones en koos het nieuwe economische indicatoren.

- 4 Naast de krachtens de „gezamenlijke taak” vastgestelde kaderplannen, voorzag de deelstaat Nordrhein-Westfalen sinds lang in regionale steunprogramma's ten gunste van ondernemingen die op zijn grondgebied investeerden. Hij gebruikte daartoe de afbakening van ontwikkelingszones en de indicatoren uit de „gezamenlijke taak” en bepaalde aan de hand daarvan de rangorde van de binnen zijn grondgebied gelegen ontwikkelingszones. In het kader van zijn programma kende de deelstaat evenwel steun toe voor investeringen in zones waarvan de situatie minder gunstig was dan het gemiddelde van de deelstaat, zelfs indien deze zones niet in aanmerking kwamen voor de kaderplannen van de „gezamenlijke taak”, omdat zij niet voldoende afweken van het federale gemiddelde. De steun die de deelstaat aldus kon toekennen, was aanvankelijk beperkt tot 7,5% van de door de ondernemingen gedane investeringen. In 1982 nam de deelstaat Nordrhein-Westfalen in zijn steunprogramma de wijzigingen over die in 1981 in de „gezamenlijke taak” waren aangebracht met betrekking tot de afbakening van de ontwikkelingszones en de keuze van de economische indicatoren. Bij die gelegenheid werd het maximumbedrag van de steun verhoogd tot 10% van de door de ondernemingen verrichte investeringen.

- 5 De verschillende op grond van de „gezamenlijke taak” vastgestelde kaderplannen werden de Commissie ter kennis gebracht. Deze heeft in enkele gevallen bezwaren geopperd, doch geen enkel kaderplan verboden. Ook de steunprogramma's van de deelstaat Nordrhein-Westfalen werden de Commissie ter kennis gebracht, doch deze maakte enkel opmerkingen over het haar op 21 juli 1982 ter kennis gebrachte programma voor 1982, dat in de onderhavige zaak in geding is.

- 6 Met betrekking tot dit laatste programma deelde de Commissie bij brief van 17 december 1982 mee, dat zij de procedure van artikel 93 EEG-Verdrag aanving. Daarna nam zij in dit verband evenwel geen enkel standpunt meer in. De deelstaat Nordrhein-Westfalen verklaarde, dat hij op grond van dit stilzwijgen heeft aangenomen dat hij zijn programma kon uitvoeren en dat hij ieder jaar kaderplannen heeft vastgesteld naar het model van het programma voor 1982.

- 7 Bij beschikking van 23 juli 1984 heeft de Commissie vastgesteld, dat de door de deelstaat Nordrhein-Westfalen verleende steun met betrekking tot de zones Borken-Bocholt en Siegen onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en vanaf 30 juni 1985 niet meer mocht worden toegekend. Zij heeft haar beschikking als volgt gemotiveerd.
- 8 Wat de toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag betreft, heeft de Commissie overwogen: „de steunmaatregelen, die voor Nordrhein-Westfalen zijn voorzien en waardoor bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken worden bevoordeeld, beïnvloeden de mededinging ongunstig, of dreigen deze ongunstig te beïnvloeden, en vervalsen het handelsverkeer tussen Lid-Staten in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag.”
- 9 Bovendien was de Commissie van mening, dat de betrokken steunmaatregelen niet konden vallen onder de bij artikel 92, lid 3, sub a, toegestane afwijking voor „steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst”, noch onder deze bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, voor „steunmaatregelen om de ontwikkeling van... bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.
- 10 Volgens de Commissie kan artikel 92, lid 3, sub a, niet worden toegepast op Nordrhein-Westfalen, aangezien de economische toestand van deze deelstaat, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, gunstig is. Ten einde te kunnen beoordelen of de in artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag bedoelde afwijking van toepassing kon zijn op het programma van de deelstaat met betrekking tot de gebieden Borken-Bocholt en Siegen, heeft de Commissie de betrokken gebieden trouwens eerst in communautaire context gezien en het bruto binnenlands produkt per hoofd van de bevolking en de werkloosheidssituatie in deze gebieden vergeleken met de overeenkomstige Gemeenschapsgemiddelden. Vervolgens heeft zij nagegaan in hoeverre er op nationaal niveau tussen alle regio's dispariteiten bestaan, die de verlening van steun zouden kunnen rechtvaardigen. Zij heeft te dien einde voornamelijk gebruik gemaakt van indicatoren, zoals het belastbaar inkomen en het economische potentieel, de werkloosheid, de vraag naar arbeidsplaatsen en het migratiesaldo. Op grond van dit onderzoek heeft zij geoordeeld, dat de gebieden Borken-Bocholt en Siegen wegens hun economische toestand niet in aanmerking kwamen voor de bij artikel 92, lid 3, sub c, EEG-Verdrag toegestane afwijking, aangezien de werkloosheidscijfers er onvoldoende afweken van het bondsgemiddelde.

- 11 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 12 Tot staving van haar beroep voert de Duitse regering aan, dat de motivering van de beschikking niet voldoet aan de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag en dat de beschikking artikel 92 EEG-Verdrag schendt, misbruik van bevoegdheid oplevert en materiële onjuistheden bevat.
- 13 Als eerste middel voert de Duitse regering aan, dat de bestreden beschikking in strijd is met artikel 190 EEG-Verdrag, daar zij geen feitelijke vaststellingen bevat waaruit blijkt dat de voorwaarden voor toepassing van de betrokken rechtsregel zijn vervuld. In de motivering van de beschikking wordt immers niet uitgelegd, waarom de door de deelstaat Nordrhein-Westfalen toegekende steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt, waarom de deelstaat Nordrhein-Westfalen niet in aanmerking komt voor de in artikel 92, lid 3, sub a, EEG-Verdrag vervatte afwijking, en waarom de sub c voorziene afwijking niet van toepassing is op het betrokken programma voor zover dit de gebieden Borken-Bocholt en Siegen betreft.
- 14 In haar tweede middel stelt de Duitse regering, dat de Commissie artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag heeft geschonden, doordat zij in haar beschikking niet heeft aangegeven aan de hand van welke criteria de verenigbaarheid met het Verdrag van een regionaal steunprogramma wordt beoordeeld en evenmin melding heeft gemaakt van de elementen die toetsing van het betrokken programma aan deze criteria toelaten. De Duitse regering wijst er overigens op, dat zij nooit heeft erkend dat regionale steun automatisch onder het verbod van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag valt, zodat de Commissie in haar beschikking had moeten uitleggen waarom het betrokken steunprogramma aan de voorwaarden van deze bepaling voldeed. Ten slotte stelt de Duitse regering, dat de bestreden beschikking niet duidelijk aangeeft waarom de betrokken steun niet in aanmerking kon komen voor de in artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag vervatte afwijkingen.
- 15 Vooreerst moet worden vastgesteld, dat de Duitse regering in haar eerste twee middelen in wezen aanvoert, dat de Commissie in haar beschikking niet voldoende aangeeft waarom het regionale steunprogramma van de deelstaat Nordrhein-Westfalen aan de voorwaarden van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag voldeed en met

betrekking tot de gebieden Borken-Bocholt en Siegen niet in aanmerking kon komen voor de afwijkingen waarin artikel 92, lid 3, sub a en c voorziet. Bijgevolg moeten deze twee middelen gezamenlijk worden onderzocht.

- 6 Om de gegrondheid van deze middelen te kunnen beoordelen, dient vooraf de aandacht te worden gevestigd op een aantal beginselen betreffende de toepassing van artikel 92 EEG-Verdrag op een steunprogramma als het onderhavige.

- 7 Vooreerst vormt het feit dat dit steunprogramma is vastgesteld door een deelstaat of een regionaal publiekrechtelijk lichaam en niet door de centrale of federale overheid, geen beletsel voor de toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag, indien aan de voorwaarden van dit artikel is voldaan. Deze bepaling heeft het immers over „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd” en doelt op alle steunmaatregelen die met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Bijgevolg dient de steun die door regionale en lokale lichamen van de Lid-Staten — ongeacht hun statuut en benaming — wordt toegekend, op zijn verenigbaarheid met artikel 92 EEG-Verdrag te worden onderzocht.

- 8 Voorts zij eraan herinnerd, dat de steunprogramma's ofwel een gehele economische sector betreffen, ofwel een regionale strekking hebben en dus bedoeld zijn om de ondernemingen ertoe aan te zetten in een bepaalde streek te investeren. Artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag maakt geen onderscheid tussen de verschillende soorten steunmaatregelen en bepaalt niet dat één ervan automatisch binnen zijn toepassingsgebied valt. Ook al kan in sommige gevallen reeds uit de omstandigheden waaronder de steun werd verleend, duidelijk zijn dat die steun het handelsverkeer tussen Lid-Staten ongunstig zal beïnvloeden en de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen, van de Commissie mag toch minstens worden verwacht dat zij die omstandigheden in de motivering van haar beschikking uiteenzet (zie het arrest van 13 maart 1985, gevoegde zaken 296 en 318/82, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek, Jurispr. 1985, blz. 817). In het geval van een steunprogramma behoeft de Commissie slechts de kenmerken van dit programma te onderzoeken om te kunnen beoordelen of dit programma op grond van de hoge steunbedragen of -percentages, de kenmerken van de gesteunde investeringen of andere daarin vastgelegde modaliteiten, de begunstigden een merkbaar voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar zijn aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen Lid-Staten.

- 19 Wanneer een regionaal steunprogramma aan de voorwaarden van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag voldoet, moet vervolgens worden nagegaan of het onder één van de bij artikel 92, lid 3, sub a en c, EEG-Verdrag toegestane afwijkingen valt. Uit het gebruik van de begrippen „abnormaal” en „ernstig” in artikel 92, lid 3, sub a, blijkt dat deze afwijking enkel geldt voor streken wier economische toestand, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is. De sub c geformuleerde afwijking is echter ruimer, doordat zij ziet op de ontwikkeling van bepaalde streken zonder dat aan de economische voorwaarden van lid 3, sub a, moet zijn voldaan, mits door de betrokken steunmaatregelen „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt... niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.” Deze bepaling verleent de Commissie de bevoegdheid om de Lid-Staten toe te staan; steunmaatregelen te treffen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken die het nationaal gemiddelde niet halen.
- 20 Aan de hand van deze beginselen moet worden uitgemaakt of de beschikking onvoldoende is gemotiveerd, zoals verzoekster beweert, en derhalve onwettig is op grond van artikel 190 EEG-Verdrag.
- 21 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de Commissie in haar beschikking slechts de tekst van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag heeft weergegeven en niet aan de hand van de kenmerken van het steunprogramma van de deelstaat Nordrhein-Westfalen heeft aangetoond, dat dit programma onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag. Zoals hiervoren gezegd, moet de Commissie echter in ieder geval voldoen aan de krachtens artikel 190 EEG-Verdrag op haar rustende motiveringsplicht, zelfs wanneer het gaat om een steunprogramma en dit programma betrekking heeft op steun met regionale strekking.
- 22 Gelet op het voorafgaande moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking niet overeenkomstig artikel 190 EEG-Verdrag met redenen is omkleed; bijgevolg moet zij — binnen de grenzen van de vordering — worden nietigverklaard wegens schending van substantiële vormvoorschriften, zonder dat de andere middelen van verzoekster behoeven te worden onderzocht.

Kosten

- 23 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie 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 23 juli 1984, voor zover deze het verbod inhoudt om na 30 juni 1985 in de arbeidsmarktregio's Borken-Bocholt en Siegen steun toe te kennen overeenkomstig de richtsnoeren voor de toekenning van investeringssteun ter verbetering van de regionale economische structuur van de deelstaat Nordrhein-Westfalen, zoals geformuleerd in het rondschrijven van de minister van Economie, Middenstand en Verkeer van 10 juni 1982.
- 2) Verwijst de Commissie in de kosten van het geding.

Mackenzie Stuart	Moitinho de Almeida	Koopmans
Everling	Kakouris	Joliet
		Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 oktober 1987.

De griffier
P. Heim

De waarnemend president
G. Bosco