

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 maart 1988 *

In de gevoegde zaken 62 en 72/87,

Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door J.-L. Lodomez, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, 4, avenue Marie-Thérèse,

en

NV Glaverbel, gevestigd te Brussel, vertegenwoordigd door A. Faurès en B. van de Walle de Ghelcke, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J.-C. Wolter, advocaat aldaar, 8, rue Zithe,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Abate en A. van Solinge, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, 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 3 december 1986 betreffende een voornemen van de Belgische regering om steun te verlenen voor door een vlakglasfabrikant te Moustier (Glaverbel) verrichte investeringen,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 8 december 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 januari 1988,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op respectievelijk 27 februari en 9 maart 1987, hebben de Waalse Gewestexecutieve, te Brussel, en NV Glaverbel, gevestigd te Brussel, krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag, beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 3 december 1986 betreffende een voornemen van de Belgische regering om steun te verlenen voor door een vlakglasfabrikant te Moustier verrichte investeringen.
- 2 De Belgische wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën (Belgisch Staatsblad van 29 augustus 1959) bepaalt, dat algemene steunmaatregelen kunnen worden genomen ten behoeve van de Belgische economie, onder meer in de vorm van een rentevergoeding voor leningen bestemd voor de financiering van investeringen. Bij het onderzoek van deze wet kwam de Commissie tot de conclusie, dat het om een algemene steunregeling ging, omdat elke sectoriële of regionale doelstelling daarin ontbrak. In die omstandigheden stelde zij zich op het standpunt dat de Belgische regering haar in kennis diende te stellen van een plan van regionale of sectoriële toepassing, dan wel van belangrijke individuele gevallen

van toepassing. Ingevolge een beschikking van 1975 (beschikking 75/397 van de Commissie van 17 juni 1975, PB 1975, L 177, blz. 13) is de Belgische regering verplicht vooraf en tijdig de individuele en kenmerkende gevallen van toepassing van bedoelde wet van 1959 aan de Commissie mee te delen, zodat deze zich over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt kan uitspreken.

- 3 In het kader van deze procedure stelde de Belgische regering de Commissie bij brief van 15 november 1985 in kennis van haar voornemen om op grond van de wet van 1959 investeringssteun toe te kennen aan een fabrikant van vlakglas te Moustier, in de provincie Namen. Deze investeringen, voor een bedrag van 1 201 725 000 BFR, waren bestemd voor de renovatie van één van de twee floatlijnen en voor de modernisering van de andere, gekoppeld aan een hoger energierendement en verbeterde hygiënische omstandigheden, ten einde meer in het bijzonder niet alleen doorzichtig glas, doch ook gekleurd en pyrolytisch gecoat glas te kunnen produceren.
- 4 De voorgenomen steun zou worden gegeven in de vorm van een rentesubsidie van 4% gedurende zes jaar over een bedrag van 531 600 000 BFR, een kapitaalpremie van 4% gedurende zes jaar over een bedrag van 269 550 000 BFR, en een vrijstelling van de onroerende voorheffing gedurende vijf jaar voor het geheel van de investeringen. Volgens de Commissie kwam deze steunmaatregel neer op een net-subsidie van 5,8%.
- 5 In artikel 1 van de bestreden beschikking wordt bepaald, dat de Belgische regering de voorgenomen steunmaatregel niet ten uitvoer mag leggen, en in artikel 2, dat zij gehouden is de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de beschikking mee te delen, welke maatregelen zij tot nakoming daarvan heeft getroffen. Artikel 3 bepaalt dat de beschikking gericht is tot het Koninkrijk België.
- 6 Eén van de twee verzoeksters is de Waalse Gewestexecutieve, thans krachtens de terzake in België geldende regels het orgaan dat bevoegd is om steun toe te kennen aan ondernemingen in Wallonië, tot welk gewest de provincie Namen behoort. Dit orgaan had namelijk op 18 oktober 1984 besloten, de litigieuze steun toe te kennen aan Glaverbel, de tweede verzoekster.

- 7 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis van de zaak, alsook van de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts vermeld, voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 8 De Commissie heeft de ontvankelijkheid van de twee beroepen niet betwist, en het Hof acht het niet nodig de ontvankelijkheid ambtshalve te onderzoeken.
- 9 De middelen van de twee verzoeksters stemmen grotendeels overeen. Zij komen op tegen de toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag, tegen de niet-toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, en tegen de niet-toepassing van artikel 92, lid 3, sub c. Voorts stellen zij, dat de bestreden beschikking op meerdere punten niet of onvoldoende is gemotiveerd. Ten slotte betoogt de Waalse Gewestexecutieve, dat de Commissie haar recht van verweer heeft geschonden.
- 10 De grieven betreffende de motivering hebben betrekking op de overwegingen in de bestreden beschikking ter zake van de toepassing van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag en de niet-toepassing van artikel 92, lid 3, sub b en c. Deze grieven moeten samen met de middelen ten gronde worden onderzocht.

A — Artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag

- 11 Beide verzoeksters betogen, dat de beschikking van de Commissie is gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de feiten. De Commissie zou ervan zijn uitgegaan, dat de vlakglasindustrie te kampen had met problemen die veroorzaakt waren door een lage benuttingsgraad van de productiecapaciteit: tussen 1982 en 1985 schommelde de overcapaciteit tussen 10 en 16%. Volgens verzoeksters kloppen deze cijfers niet, omdat voor 1985 de benuttingsgraad 91% of zelfs 92% bedroeg. Bovendien zou de Commissie geen rekening hebben gehouden met de geleidelijke stijging van de benuttingsgraad in de loop van de referentieperiode, die zich in 1986 zou hebben doorgezet, toen in de Gemeenschap verschillende productie-eenheden voor vensterglas werden gesloten.
- 12 De Commissie citeert het verslag inzake de activiteiten van Glaverbel betreffende de jaren 1982-1984, volgens hetwelk het vlakglasverbruik in Europa in 1982 het

laagste peil sedert 1975 had bereikt. De Commissie erkent, dat de situatie sedertdien enigzins is verbeterd, doch zij vermeldt ook nog door Glaverbel verstrekte gegevens ten bewijze dat de ondernemingen in de sector zich hebben beklaagd over de gestegen produktiekosten, de stagnerende vraag en het feit dat verschillende produktie-eenheden moesten worden gesloten.

- 13 De discussie omtrent de cijfers betreffende de benuttingsgraad van de produktiecapaciteit is niet van belang voor de vraag, of de door de Waalse Executieve voorgenomen maatregelen steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, waren. Vaststaat dat tussen 1982 en 1986 de vlakglasindustrie moeilijk afzetmogelijkheden vond voor haar produkten en dat door die moeilijkheden de werkgelegenheid in de sector is gedaald. Er moet van worden uitgegaan dat uitkeringen als in de voorgenomen maatregelen waren voorzien, in dergelijke omstandigheden een onderneming ten nadele van haar concurrenten begunstigt, zodat zij een steunmaatregel in de zin van het Verdrag vormen.
- 14 Verder voeren verzoeksters aan, dat de betrokken investeringen de produktie en verhandeling van een nieuw produkt dienden mogelijk te maken, dat was vervaardigd volgens een door Glaverbel ontwikkelde nieuwe technologie waarmee de pyrolytische laag op de glazen platen wordt aangebracht terwijl zij — in technisch jargon — nog „on line” of „op de float” zijn. Er zouden thans slechts zeer weinig produkten met dit nieuwe produkt kunnen concurreren.
- 15 Dit argument sluit de toepassing van artikel 92, lid 1, niet uit. Verzoeksters hebben niet kunnen aantonen dat er twee afzonderlijke markten bestaan: een voor het nieuwe produkt en een andere voor de traditionele produkten. Bovendien maakte het nieuwe produkt slechts circa 30% van Glaverbels totale produktie uit, terwijl zij als onderneming voor haar gehele assortiment produkten profiteerde van de uit de steunmaatregel voortvloeiende financiële voordelen.
- 16 Voorts stellen verzoeksters nog, dat de Commissie heeft nagelaten in haar beschikking aan te tonen, hoe de voorgenomen steunmaatregel het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging op de gemeenschappelijke markt kon vervalsen. Zij zou zich bepaald hebben tot algemene overwegingen en statistieken betreffende de toestand op de glasmarkt, zonder enige concrete aanwijzing te geven welke haar redenering begrijpelijk maakt.

- 17 Op dit punt bevat de beschikking van de Commissie drie verschillende overwegingen. In de eerste plaats wordt gewag gemaakt van de slechte situatie waarin de vlakglasmarkt zich bevindt als gevolg van met name de stagnerende vraag, de overcapaciteit van het produktieapparaat en de steeds sterkere vermindering van de werkgelegenheid. Daarnaast stelt zij op grond van door haar verstrekte cijfers betreffende de handel tussen de Belgisch-Luxemburgse Unie en de andere Lid-Staten vast dat er een aanzienlijk handelsverkeer bestaat en merkt zij op, dat Glaverbel ongeveer 50% van haar floatglasproduktie naar andere Lid-Staten uitvoert. Ten slotte verklaart zij, dat in 1984 en 1986 drie beschikkingen zijn vastgesteld waarbij steunmaatregelen ten gunste van de vlakglasindustrie in de drie landen van de Benelux onverenigbaar met artikel 92 EEG-Verdrag werden verklaard (beschikkingen 84/497, 86/593 en 84/507).
- 18 Al deze overwegingen zijn een afdoende motivering in de zin van artikel 190 EEG-Verdrag om de conclusie van de Commissie te staven, dat de voorgenomen steunmaatregel het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen ten nadele van andere kon vervalsen of dreigen te vervalsen.
- 19 Uit een en ander volgt, dat de grieven ontleend aan artikel 92, lid 1, en aan een ontoereikende motivering terzake, niet kunnen worden aanvaard.

B — Artikel 92, lid 3, sub b

- 20 De Waalse Executieve stelt, dat de betrokken nieuwe technologie waarin Glaverbel heeft geïnvesteerd, die onderneming in staat moest stellen om Europa minder afhankelijk te maken van Amerikaanse en Japanse producenten, inzonderheid in de geavanceerde-technologiesectoren, zoals de sector waarin foto-elektrische cellen in dunne lagen worden ontwikkeld, een project dat deel uitmaakt van het ESPRIT-programma waarbij Glaverbel is betrokken. De voorgenomen steunmaatregelen zouden dus bestemd zijn geweest om „de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen”, in de zin van artikel 92, lid 3, sub b.

- 21 De in artikel 92, lid 3, opgesomde categorieën steunmaatregelen, waaronder de steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, „kunnen” door de Commissie als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Daaruit volgt dat de Commissie ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 22 Bij haar praktijk inzake steunmaatregelen gaat de Commissie ervan uit, dat een project slechts van gemeenschappelijk Europees belang in de zin van artikel 92, lid 3, sub b, kan worden geacht, wanneer het deel uitmaakt van een bovennationaal Europees programma, dat door de regeringen van verschillende Lid-Statens gezamenlijk wordt gesteund, of ook nog wanneer het een onderdeel vormt van een actie waartoe verschillende Lid-Statens in onderling overleg hebben besloten om het hoofd te bieden aan een gemeenschappelijke dreiging, zoals bij voorbeeld de milieuverontreiniging.
- 23 Door deze gedragslijn te volgen en door het standpunt in te nemen, dat de in casu voorgenomen investeringen niet voldeden aan de noodzakelijke voorwaarden, heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt.
- 24 Voorts verwijten beide verzoeksters de Commissie nog, dat zij in de bestreden beschikking haar afwijzing van de steunmaatregel in geen enkel opzicht heeft gemotiveerd. Zij merkt namelijk enkel op dat „het duidelijk (is), dat de bewuste steun niet bestemd is om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen”.
- 25 Het Hof is van oordeel, dat een op een „evidentie” gebaseerde motivering in de regel ontoereikend moet worden geacht. In casu kunnen verzoeksters argumenten evenwel niet worden aanvaard. Immers, op grond van geen enkel gegeven uit het dossier kan op enigerlei wijze worden geconcludeerd dat de litigieuze steunmaatregel zou kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van een „belangrijk” project van „gemeenschappelijk” Europees belang. De enkele omstandigheid dat de voorgenomen investeringen de toepassing van een nieuwe technologie hebben mogelijk gemaakt, betekent nog niet dat het project van gemeenschappelijk Europees belang wordt; zulks kan zeker niet het geval zijn wanneer, zoals in casu, de produkten moeten worden afgezet op een markt met een overproductie.
- 26 Uit een en ander volgt, dat de grieven gebaseerd op schending van artikel 92, lid 3, sub b, en op een ontoereikende motivering ter zake, niet kunnen worden aanvaard.

C — Artikel 92, lid 3, sub c

- 27 De Waalse Executieve herhaalt, dat de voorgenomen steunmaatregel in het ruimere kader paste van een nuttige herstructurering en betwist de vaststelling van de Commissie, dat de vernieuwing van de betrokken installaties („float”) in beginsel een vervangingsinvestering was en dat steun voor een periodieke vernieuwing van een „float” niet voldoet aan het vereiste dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, door de ontwikkeling van de betrokken sector niet zodanig mag worden veranderd, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Volgens de Waalse Executieve was de Commissie verplicht toepassing te maken van de afwijking van artikel 92, lid 3, sub c.
- 28 Voorts zijn beide verzoeksters van mening, dat uit de considerans van de bestreden beschikking niet kan worden afgeleid, op grond van welke redenering de Commissie tot de conclusie is gekomen, dat de steun de voorwaarden van het handelsverkeer zodanig ongunstig zou beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad, ook al leidde de betrokken investering tot technologische innovaties.
- 29 In de bestreden beschikking overweegt de Commissie om te beginnen, dat de periodieke vernieuwing van een „float”, die om de zes tot negen jaar moet geschieden, in beginsel een investering is waarvan de kosten deel uitmaken van de exploitatiekosten. Het zou heel normaal en in het belang van de producent zelf zijn om de modernste en meest produktieve technieken en materialen te gebruiken om de bedrijfskosten, inclusief die van het energieverbruik, te verminderen. Steun voor een periodieke vernieuwing van een „float” zou dus niet voldoen aan de in lid 3, sub c, gestelde vereisten voor de ontwikkeling van de betrokken sector.
- 30 Na de omschrijving van dit beginsel wordt in de overwegingen van de beschikking de door de Belgische regering en Glaverbel verstrekte inlichtingen omtrent de technische innovaties als gevolg van de betrokken investeringen onderzocht. In deze overwegingen erkent de Commissie dat de begunstigde onderneming de eerste glasprocudent in Europa is, die glas met energiebesparende coating rechtstreeks op de „float” fabricert. Voor haar is deze omstandigheid evenwel geen aanleiding om haar beoordeling te wijzigen. Zij herinnert eraan, dat gecoat glas via twee verschillende procédés kan worden verkregen, die producten opleveren die qua samenstelling verschillen, maar gedeeltelijk voor hetzelfde gebruik bestemd zijn, te weten isolatie in de bouw. Gezien de op het gebied van gecoat en gehard glas bestaande overcapaciteit, zou de betrokken steunmaatregel de voorwaarden waar-

onder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig ongunstig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, zelfs indien de investering tot technologische innovaties leidde.

- 31 Uit deze overwegingen van de Commissie volgt, dat zij ervan is uitgegaan, dat met de betrokken investering een „float” diende vernieuwd te worden en dat een dergelijke vernieuwing, die periodiek moet plaatsvinden, niet geacht kan worden de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, zelfs indien die vernieuwing tot technologische innovaties leidt. Voorts was zij van mening dat, zelfs indien een dergelijke innovatie een technische vooruitgang zou kunnen inhouden, die als een ontwikkeling van de economische bedrijvigheid in de zin van lid 3, sub c, kan worden aangemerkt, zij niettemin geen ontheffing krachtens die bepaling rechtvaardigt in het geval van de floatglasindustrie, omdat die steunmaatregel ten gevolge van de overcapaciteit gevolgen zou hebben voor de positie van andere ondernemingen en aldus het gemeenschappelijk belang zou schaden.
- 32 Deze redenering is begrijpelijk, zij stelt de betrokkenen in staat, de gronden voor de afwijzende beschikking van de Commissie te kennen, en zij biedt het Hof de mogelijkheid om ze te toetsen. De grief, ontleend aan ontbrekende motivering, kan dus niet worden aanvaard.
- 33 Met betrekking tot de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, zij in de eerste plaats opgemerkt, dat verzoeksters de feitelijke omstandigheden waarvan de Commissie is uitgegaan, niet hebben betwist. Met name hebben zij erkend, dat de vernieuwing van een „float” periodiek moet geschieden, en dat in casu de betrokken installatie aan vernieuwing toe was. Wel hebben verzoeksters betwist dat er op de vlakglasmarkt een overcapaciteit bestaat, doch daarvoor hebben zij zich gebaseerd op overwegingen die hierboven reeds zijn onderzocht en niet zijn aanvaard.
- 34 Voorts dient eraan te worden herinnerd, dat de Commissie bij de toepassing van lid 3, sub c, evenals bij die van lid 3, sub b, over een discretionaire bevoegdheid beschikt. In het bijzonder dient zij uit te maken, of de voorwaarden waaronder het handelsverkeer tussen de Lid-Staten plaatsvindt, door steunmaatregelen „zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.” Verzoeksters hebben geen enkel gegeven aangevoerd op grond waarvan het aannemelijk is dat de Commissie bij deze beoordeling haar bevoegdheid heeft misbruikt of kennelijk heeft gedwaald.

- 35 Uit een en ander volgt, dat de grieven, ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub c, en aan een ontoereikende motivering ter zake, niet kunnen worden aanvaard.

D — Het recht op verweer

- 36 Het desbetreffende middel van de Waalse Executieve houdt in, dat de bestreden beschikking gewag maakt van opmerkingen die in de loop van de procedure zijn ingediend door twee andere Lid-Staten, een sectoriële federatie en een producentengroepering uit dezelfde sector, en dat de daarin vermelde produktie- en handelscijfers zijn gebaseerd op een advies van de Europese groepering van vlakglasproducenten uit 1985, terwijl verzoekster geen inzage heeft gehad in deze documenten, zodat zij over de inhoud ervan haar standpunt niet heeft kunnen kenbaar maken.
- 37 Naar de opmerkingen van de twee regeringen, de sectoriële federatie en de producentengroepering wordt in de beschikking van de Commissie verwezen, in dier voege dat daarin wordt vermeld dat die opmerkingen zijn gemaakt in het kader van de raadpleging uit hoofde van artikel 93, lid 2, eerste alinea. In de motivering die de beschikking draagt, wordt nergens naar deze opmerkingen verwezen; zelfs zonder de inhoud van de opmerkingen te kennen, waren de betrokkenen volledig op de hoogte van deze motivering.
- 38 Uit de inlichtingen die de Commissie, door het Hof daarom verzocht, heeft verstrekt, blijkt dat de cijfers die de Commissie zou hebben ontleend aan een advies van de Europese groepering van vlakglasproducenten, voorkwamen in de brief van 15 november 1985, waarbij de Belgische regering de Commissie op de hoogte heeft gebracht van haar voornemen om steun te verlenen. In die omstandigheden kan de Waalse Executieve, die ter zake van de toekenning van steun in Wallonië moet worden beschouwd als een orgaan dat voor de Belgische staat optreedt, zich niet erop beroepen dat zij deze cijfers niet kende.
- 39 Het middel, ontleend aan schending van het recht op verweer, is derhalve ongegrond.

40 Uit een en ander volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

41 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeksters hoofdelijk in de kosten van het geding.

Due

Koopmans

Bahlmann

Kakouris

O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 maart 1988.

De griffier

De president van de Zesde kamer

J.-G. Giraud

O. Due