

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

15 december 1999 *

In de gevoegde zaken T-132/96 en T-143/96,

Freistaat Sachsen, vertegenwoordigd door K. Pfeiffer en J. Sedemund, advocaten te Berlijn, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

en

Volkswagen AG en Volkswagen Sachsen GmbH, vennootschappen naar Duits recht, respectievelijk gevestigd te Wolfsburg en Mosel (Duitsland), vertegenwoordigd door M. Schütte, advocaat te Berlijn, en M. Maier, advocaat te Düsseldorf, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Bonn & Schmitt, advocaten aldaar, Avenue Guillaume 62,

verzoekers,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Röder, vervolgens door W.-D. Plessing, Ministerialräte, bij het Bondsministerie van Financiën als gemachtigden, bijgestaan door T. Oppermann, hoogleraar aan de universiteit van Tübingen, Graurheindorferstraße 108, Bonn (Duitsland),

interveniente,

* Proceestaal: Duits.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Nemitz en A. Jessen, leden van de juridische dienst, vervolgens door P. Nemitz, als gemachtigden, bijgestaan door H.-J. Rabe, G. Berrisch en M. Nuñez Müller, advocaten te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. Collins, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Moore, Barrister, van de balie van Engeland en Wales, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

intervenient,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 99/666/EG van de Commissie van 26 juni 1996 betreffende steun van Duitsland aan het

Volkswagen-concern voor de fabrieken in Mosel en in Chemnitz (PB L 308, blz. 46),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Potocki, kamerpresident, K. Lenaerts, C. W. Bellamy, J. Azizi en A. W. H. Meij, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 30 juni 1999,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 Bij brief van 31 december 1988 stelde de Commissie de lidstaten ervan in kennis, dat tijdens haar vergadering van 22 december 1988 en ten gevolge op haar besluit van 19 juli 1988 om op grondslag van artikel 93, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 1, EG) een algemene communautaire kaderregeling inzake staats-

steun aan de automobielsector in te voeren, de uitvoeringsvoorwaarden van die kaderregeling waren vastgesteld. Die voorwaarden waren vermeld in een bij de brief gevoegd document. Zij verzocht de lidstaten, haar binnen een maand mede te delen of zij de kaderregeling aanvaardden.

2 De communautaire kaderregeling werd bekendgemaakt door een mededeling (89/C 123/03) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1989, C 123, blz. 3). Volgens punt 2.5 van die mededeling zou de kaderregeling op 1 januari 1989 in werking treden en gedurende twee jaar gelden.

3 Volgens punt 1, vierde alinea, heeft de communautaire kaderregeling onder meer ten doel, een strengere discipline op te leggen aan de toekenning van steun in de automobielsector, zodat de zekerheid wordt geschapen dat het concurrentievermogen van de communautaire industrie niet door oneerlijke mededinging wordt vervalst. In dezelfde alinea beklemtoont de Commissie, dat zij een doeltreffend beleid slechts kan toepassen indien zij stelling kan nemen inzake individuele gevallen alvorens de steun is uitgekeerd.

4 Punt 2.2, eerste alinea, van de communautaire kaderregeling luidt als volgt:

„Alle steunmaatregelen van overheidsinstanties binnen het toepassingsgebied van een goedgekeurde steunregeling aan (een) onderneming(en), die werkzaam is (zijn) in de automobielsector als boven omschreven, vallen, indien de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschrijden, onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. Ten aanzien van buiten het toepassingsgebied van een goedgekeurde steunregeling te verlenen steun geldt voor elk project uiteraard, ongeacht de ermee gemoeide

uitgaven en de steunintensiteit, de verplichting van aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. (...) De lidstaten moeten de Commissie tijdig, om haar in staat te stellen haar opmerkingen te maken, in kennis stellen van alle projecten tot toekenning of wijziging van steun.”

- 5 In punt 3 van de communautaire kaderregeling, waarin de richtsnoeren voor de beoordeling van gevallen van steunverlening zijn vervat, preciseert de Commissie onder meer:

„ — Regionale steun

(...)

De Commissie beseft dat de vestiging van nieuwe auto- en onderdelenfabrieken en/of de uitbreiding van bestaande faciliteiten in achtergebleven gebieden een waardevolle bijdrage kan leveren tot de regionale ontwikkeling. Zij neemt dan ook in het algemeen een positief standpunt in jegens investeringssteun aan het verhelpen van structurele belemmeringen in achtergebleven delen van de Gemeenschap.

Deze steun wordt gewoonlijk automatisch toegekend volgens modaliteiten die tevoren door de Commissie zijn goedgekeurd. Door in de toekomst voorafgaande aanmelding van dergelijke steun te verlangen, geeft de Commissie zichzelf, naar mag worden verwacht, de gelegenheid de voordelen te taxeren die voor de regionale ontwikkeling ontstaan (te weten het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de regio door levensvatbare banen te scheppen, connecties met

lokale en communautaire economie) ten opzichte van eventuele nadelige gevolgen voor de sector in zijn geheel (zoals het ontstaan van omvangrijke overcapaciteit). Zulk een taxatie wil de wezenlijke betekenis van regionale steun voor het bereiken van samenhang binnen de Gemeenschap niet ontkennen, maar streeft naar een situatie waarin andere aspecten van Gemeenschapsbelang, zoals de ontwikkeling van haar industrie, mede in aanmerking worden genomen.

(...).”

- 6 Nadat de Duitse regering haar had meegedeeld, dat zij had besloten geen toepassing te geven aan de communautaire kaderregeling, stelde de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag beschikking 90/381/EEG van 21 februari 1990 vast, betreffende de op de automobielsector toepasselijke Duitse steunregelingen (PB L 188, blz. 55; hierna: „beschikking 90/381”). Artikel 1 van deze beschikking bepaalt:

„1. Vanaf 1 mei 1990 meldt de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie elk voornemen aan voor steunmaatregelen die betrekking hebben op projecten welke binnen het toepassingsgebied van de in de bijlage bij deze beschikking vermelde steunregelingen vallen en waarvan de kosten meer dan 12 miljoen ecu bedragen, en die zijn bestemd voor ondernemingen die bedrijvig zijn in de automobielsector zoals omschreven in punt 2.1 van het communautaire kader inzake staatssteun aan de automobieliindustrie. De aanmelding wordt verricht overeenkomstig het bepaalde in de punten 2.2 en 2.3. Bovendien dient de Bondsrepubliek Duitsland jaarlijkse verslagen in zoals door het kader vereist.

2. Behalve met betrekking tot de steunregelingen die zijn opgenomen in de (niet uitputtende) lijst in de bijlage bij deze beschikking, komt de Bondsrepubliek Duitsland de in lid 1 vervatte verplichting ook na met betrekking tot alle andere bestaande, niet in de bijlage vermelde steunregelingen die ten goede zouden kunnen komen aan de sector waarop het kader van toepassing is.

3. Steunmaatregelen uit hoofde van het Berlijnse Förderungsgesetz ten gunste van de automobieliindustrie in Berlijn zijn niet aan de in het kader opgelegde verplichting tot voorafgaande aanmelding onderworpen, doch moeten wel in de daardoor vereiste jaarlijkse verslagen worden opgenomen.”

- 7 In een tot de Duitse regering gerichte brief van 2 oktober 1990 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de regeling inzake regionale steun voor het jaar 1991 overeenkomstig het negentiende kaderplan dat was vastgesteld op basis van het „Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘” van 6 oktober 1969 (hierna: „wet inzake de gezamenlijke taak”), waarbij zij er echter op wees, dat bij de uitvoering van de voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen. In het negentiende kaderplan (deel I, punt 9.3, blz. 43) zelf is bepaald, dat de Commissie „besluiten heeft genomen die de steunverlening aan bepaalde sectoren, ook wanneer deze plaatsvindt in het kader van goedgekeurde programma’s (bijvoorbeeld inzake regionale steun), verbieden dan wel afhankelijk stellen van de voorafgaande goedkeuring van elk van de steunvoornemens (...)

Dergelijke regelingen bestaan voor de volgende sectoren:

a) (...)

— de automobielsector, voor zover de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschrijden.”

8 Op 3 oktober 1990 werd de politieke hereniging van Duitsland uitgeroepen, wat leidde tot de toetreding tot de Bondsrepubliek Duitsland van vijf nieuwe deelstaten (Länder), die voordien de Duitse Democratische Republiek hadden gevormd, waaronder de Freistaat Sachsen.

9 Bij brief van 31 december 1990 berichtte de Commissie de lidstaten, dat zij het noodzakelijk achtte de communautaire kaderregeling te verlengen.

10 Ook dit besluit van de Commissie werd bekendgemaakt door een mededeling (91/C 81/05) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1991, C 81, blz. 4). In die mededeling staat onder meer te lezen:

„(...) de Commissie (acht) het noodzakelijk om de kaderregeling inzake staatssteun aan de automobielenindustrie in haar huidige vorm te verlengen. De enige wijziging waartoe de Commissie heeft besloten, is dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding voor de Bondsrepubliek Duitsland ook van toepassing wordt verklaard voor West-Berlijn en de voormalige DDR (artikel 1, lid 3, van de beschikking van de Commissie van 21 februari 1990, zoals gepubliceerd in PB L 188 van 20 juli 1990, komt met ingang van 1 januari 1991 te vervallen).

Na twee jaar zal de kaderregeling opnieuw worden gezien door de Commissie. Indien er wijzigingen (of de mogelijke intrekking van de regeling) noodzakelijk blijken te zijn, zal de Commissie hierover een besluit nemen na overleg met de lidstaten.”

- 11 Bij tot de Duitse regering gerichte brieven van 5 december 1990 en 11 april 1991 keurde de Commissie de toepassing van de wet inzake de gezamenlijke taak op de nieuwe deelstaten goed, waarbij zij er echter nogmaals op wees, dat bij de uitvoering van de voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen. Ook keurde zij bij brief van 9 januari 1991 de uitbreiding van de bestaande regionale steunregelingen tot de nieuwe deelstaten goed, waarbij zij preciseerde dat de bepalingen van de communautaire kaderregeling moesten worden nageleefd.

- 12 Op 23 december 1992 besloot de Commissie „de bestaande kaderregeling niet te wijzigen”. Deze regeling zou van kracht blijven tot de volgende door de Commissie georganiseerde herziening. Dit besluit werd bekendgemaakt door een mededeling (93/C 36/06) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1993, C 36, blz. 17).

- 13 In het arrest van 29 juni 1995, Spanje/Commissie (C-135/93, Jurispr. blz. I-1651, punt 39) stelde het Hof vast, dat genoemd besluit aldus moest worden uitgelegd, dat „de kaderregeling daarbij enkel is verlengd tot een volgende herziening, die evenals de vorige, na afloop van een nieuwe toepassingsperiode van twee jaar diende plaats te vinden”, dat wil zeggen op 31 december 1994.

- 14 Na de uitspraak van dat arrest deelde de Commissie de lidstaten bij brief van 6 juli 1995 mee, dat zij in het belang van de Gemeenschap had beslist, haar besluit van 23 december 1992 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 te verlengen, zodat de kaderregeling ononderbroken van toepassing zou blijven. Daarbij preciseerde zij, dat die verlenging zou gelden totdat de procedure van artikel 93, lid 1, van het Verdrag, die zij tegelijkertijd had ingeleid, zou zijn

beëindigd (zie hierna, punt 15). Dit besluit, dat werd bekendgemaakt door een mededeling (95/C 284/03) in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1995, C 284, blz. 3), werd bij het arrest van het Hof van 15 april 1997, Spanje/Commissie (C-292/95, Jurispr. blz. I-1931), nietig verklaard.

- 15 In een tweede brief van 6 juli 1995 stelde de Commissie de lidstaten bovendien in kennis van het daags tevoren door haar genomen besluit hun naar aanleiding van het arrest Spanje/Commissie van 29 juni 1995 (reeds aangehaald) voor te stellen, de communautaire kaderregeling weer in te voeren voor een periode van twee jaar, zij het met bepaalde wijzigingen en, inzonderheid, met een verhoging van de aanmeldingsdrempel tot 17 miljoen ecu (zie mededeling 95/C 284/03, reeds aangehaald). De voorgestelde nieuwe tekst van de communautaire kaderregeling bepaalde in punt 2.5: „De dienstige maatregelen treden in werking zodra alle lidstaten hun goedkeuring hebben gegeven of uiterlijk op 1 januari 1996. Alle steunprojecten die op dat moment nog geen definitieve goedkeuring van de bevoegde instanties hebben ontvangen, vallen onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding.” De Duitse regering stemde bij brief van 15 augustus 1995 in met deze hernieuwde invoering van de communautaire kaderregeling.

Feiten

- 16 De inwerkingtreding van de economische, monetaire en sociale unie tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek op 1 juli 1990 had in Saksen een spectaculaire daling van de vraag naar en de productie van Trabant-auto's tot gevolg. Met het oog op het behoud van de automobiellindustrie in deze streek begon Volkswagen AG (hierna: „Volkswagen”) onderhandelingen met de Treuhandanstalt (publiekrechtelijk orgaan dat belast is met de herstructurering van de ondernemingen van de voormalige DDR; hierna: „THA”), die in oktober 1990 resulteerden in een basisovereenkomst, die onder meer de volgende punten omvatte:

— de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming die belast werd met het behoud van de arbeidsplaatsen („Beschäftigungsgesellschaft”), de Säch-

sische Automobilbau GmbH (hierna: „SAB”), waarin de THA aanvankelijk een belang van 87,5 % en Volkswagen een belang van 12,5 % had;

- de overname door SAB van de (destijds in aanleg zijnde) lakstraat en van de eindmonteringswerkplaatsen in Mosel (hierna: „Mosel I”);

 - de overname door Volkswagen Sachsen GmbH (hierna: „VW Sachsen”), een 100 %-dochteronderneming van Volkswagen, van een bestaande automotorenfabriek in Chemnitz (hierna: „Chemnitz I”);

 - de overname door VW Sachsen van de cilinderkopproductie in Eisenach, en

 - de bouw door VW Sachsen van een nieuwe autofabriek in Mosel, die een perserij, een carrosserieafdeling, een lakstraat en een werkplaats voor eindmontering zou omvatten (hierna: „Mosel II”), en van een nieuwe automotorenfabriek in Chemnitz (hierna: „Chemnitz II”).
- 17 Aanvankelijk werden de overname en de herstructurering van Mosel I en Chemnitz I gezien als een tijdelijke oplossing, waarmee moest worden voorkomen dat de bestaande arbeidskrachten hun baan zouden verliezen zolang de inbedrijfstelling van Mosel II en Chemnitz II, die voor 1994 was gepland, nog geen feit was.
- 18 Bij brief van 19 september 1990 verzocht de Commissie de Duitse regering, de overheidssteun voor die investeringsplannen overeenkomstig de communautaire kaderregeling aan te melden. In brieven van 14 december 1990 en 14 maart 1991

beklemtoonde zij, dat die steun niet kon worden verleend zonder vooraf bij haar te zijn aangemeld en door haar te zijn goedgekeurd. Dit onderwerp stond ook op de agenda van twee bilaterale bijeenkomsten in Bonn op 31 januari en 7 februari 1991.

- 19 Bij twee decreten van 22 maart 1991 kende de minister van Economische zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak aan VW Sachsen bepaalde investeringssubsidies voor Mosel II en Chemnitz II toe (hierna: „decreten van 1991”). In totaal was voor Mosel II een bedrag van 757 miljoen DEM voorzien, dat in de periode 1991-1994 in tranches zou worden uitbetaald, en voor Chemnitz II een bedrag van 147 miljoen DEM, waarvan de betaling zou worden gespreid over de periode 1991-1996.
- 20 Bij besluit van 18 maart 1991 kende het Finanzamt Zwickau-Land aan VW Sachsen bepaalde fiscale investeringspremies toe overeenkomstig het Duitse Investitionszulagengesetz (wet inzake fiscale investeringspremies) van 1991.
- 21 Het Volkswagen-concern verzocht ook, overeenkomstig het Duitse Fördergebietsgesetz (wet steungebieden) van 1991 tot versnelde afschrijving („Sonderabschreibungen”) te mogen overgaan.
- 22 Bij brief van 25 maart 1991 verstrekten de Duitse autoriteiten de Commissie bepaalde inlichtingen betreffende de in de punten 19 tot en met 21 van dit arrest bedoelde steunmaatregelen. Daarbij merkten zij op, dat zij nog niet over meer gedetailleerde informatie beschikten en dat het de bedoeling was, dat de steun zou worden toegekend in het kader van de door de Commissie voor de nieuwe deelstaten goedgekeurde steunregelingen. Bij schrijven van 17 april 1991 gaf de

Commissie te kennen, dat de brief van de Duitse autoriteiten van 25 maart 1991 weliswaar een aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag was, maar dat aanvullende informatie noodzakelijk was.

- 23 Bij brief van 29 mei 1991 verklaarden de Duitse autoriteiten onder meer, dat naar hun mening de communautaire kaderregeling tussen 1 januari en 31 maart 1991 niet op de nieuwe deelstaten van toepassing was geweest. Aangezien de litigieuze steunmaatregelen vóór 31 maart 1991 waren goedgekeurd, kon de Commissie deze volgens de Duitse autoriteiten uitsluitend aan de regelingen inzake regionale steun (zie hiervóór, punt 7) toetsen. Tijdens een bilaterale bijeenkomst op 10 juli 1991 wees de Commissie dit standpunt van de Duitse autoriteiten van de hand, en bij brief van 16 juli 1991 verzocht zij om nadere gedetailleerde informatie. Nadat de Duitse regering op 17 september 1991 had geantwoord, zond de Commissie haar bij brief van 27 november 1991 opnieuw een vragenlijst toe.
- 24 In oktober en december 1991 ontving het Volkswagen-concern voor Mosel II en Chemnitz II een bedrag van 360,8 miljoen DEM aan rechtstreekse investerings-subsidies en een bedrag van 10,6 miljoen DEM aan fiscale investeringspremies.
- 25 Bij beschikking van 18 december 1991 (PB 1992, C 68, blz. 14; hierna: „besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure”), aan de Duitse regering ter kennis gebracht op 14 januari 1992, besloot de Commissie ten aanzien van de verschillende steunmaatregelen voor de financiering van de investeringen in Mosel I en II, Chemnitz I en II, en in de fabriek te Eisenach, de onderzoeksprocedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

26 In die beschikking concludeerde de Commissie onder meer:

„(...) de steun die uw autoriteiten voornemens zijn te verlenen, [geeft] om de volgende redenen aanleiding tot ernstige bedenkingen:

- de steunmaatregelen zijn niet correct, overeenkomstig de procedure van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag, aangemeld bij de Commissie;
- de vermoedelijk hoge steunintensiteit voor een plan dat een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding op de Europese automarkt behelst, zou kunnen leiden tot vervalsing van de concurrentie;
- tot op heden is niet overtuigend aangetoond dat de relatief hoge intensiteit van de regionale steun, het verlenen van indirecte investeringssteun door de THA en het eveneens door de THA verlenen van tijdelijke bedrijfssteun, in redelijke verhouding staan tot de structurele en economische problemen waarmee [het Volkswagen-concern] in de nieuwe deelstaten ongetwijfeld wordt geconfronteerd; integendeel, de totale steunintensiteit lijkt onevenredig hoog en onverenigbaar met de criteria van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobieliindustrie.”

27 Bij schrijven van 29 januari 1992 verklaarde de Duitse regering zich bereid alle steunbetalingen op te schorten totdat de onderzoeksprocedure zou zijn afgerond.

28 Bij brief van 24 april 1992 verzocht de Commissie de Duitse autoriteiten, de THA en Volkswagen om nadere gegevens. Nadat op 28 april 1992 een bijeenkomst

was gehouden, die was gevolgd door brieven van de Commissie van 14 mei, 5 juni, 21 augustus en 17 november 1992, verstrekten de Duitse autoriteiten aanvullende inlichtingen bij brieven van 20 mei, 3 en 12 juni, 20 en 29 juli, 8 en 25 september, 16 en 21 oktober, en 4 en 25 november 1992. Volkswagen deed dit bij brieven van 15 juni en 30 oktober 1992 en van 12 en 20 juni 1993. Partijen kwamen ook nog bijeen op 16 juni, 9 september, 12 en 16 oktober, en 3 december 1992, alsmede op 8 en 11 juni 1993.

- 29 Op 13 januari 1993 besloot Volkswagen essentiële onderdelen van de oorspronkelijk voor Mosel en Chemnitz geplande investeringen uit te stellen. De lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II zouden pas in 1997 operationeel worden en de motorenfabriek Chemnitz II zou eerst in 1996 met de productie beginnen. De Commissie stemde ermee in haar beoordeling te herzien met inachtneming van de nieuwe investeringsplannen van Volkswagen.
- 30 Op 30 maart 1993 stelde de minister van Economische zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991 vast (hierna: „decreten van 1993”). Het totale bedrag aan subsidies voor de gewijzigde investeringsplannen kwam op 708 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en op 195 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 31 Tijdens een bespreking op 5 mei 1993 werden de Commissie enkele bijzonderheden over de nieuwe investeringsplannen van Volkswagen verstrekt. De eerste schriftelijke informatie hierover gaven de Duitse autoriteiten bij schrijven van 6 juni 1993. Deze informatie werd door Volkswagen aangevuld bij brieven van 24 juni en 6 juli 1993 en in een faxbericht van 10 november 1993. Deze nieuwe informatie werd voorts besproken tijdens bijeenkomsten op 18 mei, 10 juni en 2 en 22 juli 1993. Bij schrijven van 15 februari 1994 en in een faxbericht van

25 februari 1994 zond de Duitse regering nieuwe gegevens over de door Volkswagen geplande productiecapaciteit.

- 32 De Commissie kreeg ook nieuwe informatie over die plannen tijdens een fabrieksbezoek begin april 1994 en tijdens bijeenkomsten op 11 mei en op 2, 7 en 24 juni 1994. Deze informatie werd aangevuld met verdere schriftelijke informatie die deels tijdens deze bijeenkomsten werd verstrekt en deels op 10 mei, 30 juni, 4 en 12 juli 1994 door de Duitse autoriteiten en door Volkswagen werd toegezonden.
- 33 Op 24 mei 1994 stelde de minister van Economische zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991 en 1993 vast (hierna: „decreten van 1994”). Het totale bedrag aan subsidies voor de nieuwe investeringsplannen kwam op 648 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en op 167 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 34 Bij overeenkomst van 21 juni 1994, aangevuld op 1 november daaraanvolgend, verkreeg Volkswagen van de THA het belang van 87,5 % dat deze in SAB had.
- 35 Op 27 juli 1994 stelde de Commissie beschikking 94/1068/EG vast, betreffende steun aan het Volkswagen-concern voor investeringen in de nieuwe Duitse

deelstaten (PB L 385, blz. 1; hierna: „Mosel I-beschikking”). Daarin stelde zij onder meer het volgende vast (hoofdstuk IV, vierde alinea, van de considerans):

„Bij het inleiden van de procedure had de Commissie de investeringsplannen van Volkswagen in Saksen als één geheel beschouwd en zij wenste daarom over alle steunelementen tezamen een beslissing te nemen. Ook na zijn besluit in 1993 om de investeringen in de nieuwe fabrieken uit te stellen, voerde Volkswagen aanvankelijk aan dat dit voor de productietechniek, het gebruik van de factor arbeid en andere belangrijke variabelen geen gevolgen had. Dit jaar werd echter tijdens een fabrieksbezoek en aan de hand van deskundigenadvies, duidelijk dat dit standpunt niet langer kon worden gehandhaafd. Volkswagen gaf bovendien tegenover de Commissie toe dat de vroegere plannen voor de projecten inmiddels achterhaald zijn en dat aan nieuwe plannen wordt gewerkt. De nieuwe plannen voor de nieuwe automobiel- en motorfabrieken Mosel II en Chemitz II zijn nauw verbonden met de ontwikkeling van de Golf A4 die op hetzelfde tijdstip in productie zal gaan als waarop Mosel II operationeel wordt, namelijk in 1997. De definitieve versie van de nieuwe plannen zal eerst eind 1994 beschikbaar zijn. Voor zover thans bekend, zullen deze nieuwe plannen fundamentele wijzigingen in technologie en productiestructuur inhouden. Het is dus duidelijk dat het verband dat aanvankelijk bestond tussen de investeringen in de oude THA-fabrieken en de plannen voor nieuwe fabrieken in het vrije veld, thans niet meer bestaat. Daarom heeft de Commissie besloten zich vooreerst bij de onderhavige beschikking te beperken tot de herstructureringssteun voor de bestaande fabrieken — waarover zij zich op basis van de beschikbare gegevens een duidelijke mening kan vormen — en over de steun voor de nieuwbouwprojecten eerst een besluit te nemen wanneer Volkswagen en Duitsland definitieve investerings- en staatssteunplannen kunnen voorleggen.”

- 36 Uit de Mosel I-beschikking blijkt, dat de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel I overeenkomstig de met de THA gesloten overeenkomst (zie hiervóór, punt 16) werden gemoderniseerd en getransformeerd. Tot in 1992 werd Mosel I gebruikt voor de eindassemblage van de VW Polo- en Golf A2-modellen, waarvan de onderdelen in andere fabrieken van het Volkswagen-concern werden vervaardigd en vervolgens aan Mosel werden geleverd. Vanaf juli 1992 kon dankzij het gecombineerde gebruik van de lakstraat en de montageband van Mosel I, waarvan de transformatie pas was voltooid, en van de nieuwe carrosserieafdeling van de Mosel II, die pas operationeel was geworden, in Mosel worden begonnen met de productie van de Golf A3. Het persen vond toen

nog elders plaats. Vervolgens werd in januari 1993 de logistiek overgebracht van Wolfsburg naar Mosel I, in de buurt waarvan zich nieuwe toeleveranciers vestigden, die de voor Mosel I en Chemnitz I benodigde onderdelen konden leveren. De nieuwe perserij van Mosel II werd in maart 1994 naast de fabriek Mosel I operationeel.

- 37 In artikel 1 van de Mosel I-beschikking verklaarde de Commissie onder meer verschillende steunbedragen die tot eind 1993 — toen de herstructurering moest zijn voltooid — waren toegekend, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Het ging om een bedrag van 487,3 miljoen DEM voor Mosel I en van 84,8 miljoen DEM voor Chemnitz I. Daarentegen beschouwde zij bepaalde steunbedragen die na die tijd waren toegekend, als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Het betrof hier in het bijzonder de bedragen die als steun voor vervangings- en moderniseringsinvesteringen moesten worden beschouwd en — aldus de Mosel I-beschikking — volgens de bepalingen van de communautaire kaderregeling niet konden worden toegestaan (zie de Mosel I-beschikking, hoofdstukken IX en X).
- 38 Vervolgens liet de Duitse regering de Commissie herhaalde malen mondeling weten, dat bij het opstellen van de plannen voor Mosel II en Chemnitz II vertraging was ontstaan. Een brief van 12 april 1995, waarin de Commissie de Duitse autoriteiten eraan herinnerde, dat zij haar de plannen van Volkswagen voor die nieuwe fabrieken moesten voorleggen, zodat zij de desbetreffende steunmaatregelen kon onderzoeken, bleef onbeantwoord. Bij schrijven van 4 augustus 1995 drong de Commissie erop aan, dat de benodigde informatie haar zo spoedig mogelijk zou worden toegezonden. Ook kondigde zij aan, dat zij, ingeval Duitsland geen gehoor zou geven aan deze oproep, op basis van de haar ter beschikking staande informatie een voorlopige beschikking, gevolgd door een eindbeschikking, zou vaststellen. In antwoord op dit schrijven deelde de Duitse regering de Commissie op 22 augustus 1995 schriftelijk mee, dat de investeringsplannen van Volkswagen nog steeds niet waren voltooid.
- 39 Bij beschikking 96/179/EG van 31 oktober 1995 maande de Commissie de Duitse regering aan, haar alle documentatie, informatie en gegevens te verstrekken

inzake de plannen voor nieuwe investeringen van het Volkswagen-concern in de nieuwe deelstaten, en inzake de daarvoor te verlenen steun (PB 1996, L 53, blz. 50).

- 40 Naar aanleiding van deze beschikking werden de Commissie tijdens een gesprek op 20 november 1995 enkele inlichtingen over het project en de productiecapaciteit verstrekt. Een en ander werd in een schrijven van 13 december 1995 bevestigd en tijdens een fabrieksbezoek op 21 en 22 december 1995 nader toegelicht. Op 15 januari 1996 stelde de Commissie opnieuw vragen aan de Duitse autoriteiten. Na een gesprek op 23 januari 1996 werd het merendeel van de nog ontbrekende gegevens haar bij brieven van 1 en 12 februari verstrekt.
- 41 Op 21 februari 1996 stelde de minister van Economische zaken en Werkgelegenheid van de Freistaat Sachsen twee decreten tot wijziging van de decreten van 1991, 1993 en 1994 vast (hierna: „decreten van 1996”). Het totale bedrag aan rechtstreekse investeringssubsidies bedroeg voortaan 499 miljoen DEM voor Mosel II, in tranches uit te keren over de periode 1991-1997, en 109 miljoen DEM voor Chemnitz II, in tranches uit te keren over de periode 1992-1997.
- 42 In een brief van 23 februari 1996 herinnerde de Commissie de Duitse autoriteiten eraan, dat bepaalde gegevens nog ontbraken. Deze werden haar tijdens een gesprek op 25 maart 1996 verstrekt en in twee gesprekken op 2 en 11 april 1996 nader toegelicht. Op 29 mei 1996 vond opnieuw een gesprek plaats.

- 43 Op 26 juni 1996 stelde de Commissie beschikking 96/666/EG vast, betreffende steun van Duitsland aan het Volkswagen-concern voor de fabrieken in Mosel en in Chemnitz (PB L 308, blz. 46; hierna: „beschikking”). Het dispositief van deze beschikking luidt als volgt:

„Artikel 1

De volgende steunbedragen die Duitsland heeft voorgenomen voor de onderscheiden investeringsprojecten van VW AG in Saksen, zijn verenigbaar met artikel 92, lid 3, onder c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, onder c, van de EER-Overeenkomst:

- door Duitsland aan [het Volkswagen-concern] toegekende steun ten behoeve van [diens] investeringsprojecten in Mosel (Mosel II) en in Chemnitz (Chemnitz II) in de vorm van rechtstreekse investeringssubsidies ter hoogte van 418,7 miljoen DEM;

- door Duitsland aan [het Volkswagen-concern] toegekende steun ten behoeve van diens investeringsprojecten in Mosel (Mosel II) en in Chemnitz (Chemnitz II) in de vorm van fiscale investeringspremies ter hoogte van 120,4 miljoen DEM.

Artikel 2

De volgende, door Duitsland voorgenomen steun voor de onderscheiden investeringsprojecten van Volkswagen AG in Saksen is niet verenigbaar met artikel 92,

lid 3, onder c, van het Verdrag en met artikel 61, lid 3, onder c, van de EER-Overeenkomst en mag niet worden uitgekeerd:

- de voorgenomen investeringssteun aan [het Volkswagen-concern] voor diens investeringsprojecten in Mosel II en Chemnitz II in de vorm van versnelde afschrijvingen op investeringen in het kader van de Duitse Wet steungebieden met een nominale waarde van 51,67 miljoen DEM;

- de voorgenomen investeringssteun aan [het Volkswagen-concern] voor diens investeringen in Mosel II in de vorm van rechtstreekse investeringssubsidies ten belope van 189,1 miljoen DEM, die het in artikel 1, eerste streepje, genoemde bedrag overschrijdt.

Artikel 3

Duitsland garandeert dat de capaciteit van de fabrieken in Mosel in 1997 niet groter zal zijn dan 432 eenheden per dag. (...)

Voorts verstrekt Duitsland de Commissie jaarverslagen, waarbij het de Commissie toelichtingen verstrekt, over de uitvoering van de subsidiabele investeringen ter hoogte van 2 654,1 miljoen DEM in Mosel II en Chemnitz II en over de inderdaad uitgekeerde steun om te waarborgen dat de gecombineerde effectieve

steunintensiteit, uitgedrukt in bruto-subsidie-equivalent, voor Mosel II niet hoger dan 22,3 % en voor Chemnitz II niet hoger dan 20,8 % is (...)

Artikel 4

Duitsland stelt de Commissie binnen één maand te rekenen vanaf de bekendmaking van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn genomen om deze beschikking na te komen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.”

- 44 Naar aanleiding van een op 8 juli 1996 door de voorzitter van de Raad van Bestuur van Volkswagen aan de minister-president van de Freistaat Sachsen geschreven brief keerde de Freistaat Sachsen nog diezelfde maand aan Volkswagen een bedrag van 90,7 miljoen DEM aan rechtstreekse investeringssubsidies uit, die door de beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren verklaard.

Procedure

- 45 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 augustus respectievelijk 13 september 1996, hebben zowel de Freistaat Sachsen als

Volkswagen en VW Sachsen een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking ingesteld. Deze beroepen zijn ingeschreven onder de nummers T-132/96 en T-143/96.

- 46 Bij op 16 september 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Bondsrepubliek Duitsland een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking ingesteld, dat onder nummer C-301/96 is ingeschreven.
- 47 Bij op diezelfde dag ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie een beroep wegens nalaten tegen de Bondsrepubliek Duitsland ingesteld naar aanleiding van de uitbetaling door de Freistaat Sachsen van een bedrag van 90,7 miljoen DEM aan steun die door de beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard. Dit beroep is onder nummer C-302/96 in het register van het Hof ingeschreven.
- 48 Bij op 8 november 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering in zaak T-132/96 een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 49 Bij beschikking van 4 februari 1997 heeft het Hof de behandeling van zaak C-301/96, Duitsland/Commissie, geschorst in afwachting van de uitspraak van de arresten van het Gerecht.
- 50 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 respectievelijk 19 februari 1997, hebben de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk verzocht om toelating tot interventie in de zaken T-132/96 en T-143/96.

- 51 Bij brieven van 10 april 1997, 17 juli 1997 en 26 mei 1998 hebben verzoekers verzocht, bepaalde gegevens tegenover het Verenigd Koninkrijk vertrouwelijk te behandelen.
- 52 Bij beschikking van 26 maart 1998 heeft de president van het Hof zaak C-302/96 doorgehaald in het register.
- 53 Op 29 juni 1998 heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) een informele bijeenkomst met partijen gehouden.
- 54 Bij beschikking van 30 juni 1998 heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.
- 55 Bij beschikkingen van 1 en 3 juli 1998 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie in de zaken T-132/96 en T-143/96, ter ondersteuning van de conclusies van, respectievelijk, verzoekers en verweerder. Hij heeft ook gedeeltelijk bewilligd in de verzoeken om vertrouwelijke behandeling.
- 56 Bij beschikking van 7 juli 1998 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht de zaken T-132/96 en T-143/96 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.
- 57 Bij brieven, tussen 17 en 22 juli 1998 binnengekomen in reactie op een door het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) bij wijze van maatregel tot organisatie van

de procesgang gestelde vraag, hebben partijen en de Bondsrepubliek Duitsland zich uitgesproken over de eventuele consequenties die de in zaak C-302/96 tot stand gekomen minnelijke schikking zou kunnen hebben voor het vervolg van de zaken T-132/96 en T-143/96 en, in het bijzonder, voor het voorwerp van het geding.

- 58 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten de mondelinge behandeling te openen. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat was verhinderd, zijn partijen tijdens de openbare terechtzitting van 30 juni 1999 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

- 59 De Freistaat Sachsen concludeert dat het het Gerecht behage:

— artikel 2 van de beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

- 60 Volkswagen en VW Sachsen concluderen dat het het Gerecht behage:

— artikel 2 van de beschikking nietig te verklaren;

— artikel 3 van de beschikking nietig te verklaren, voor zover de steunintensiteit, uitgedrukt in bruto-subsidie-equivalent, voor Mosel II tot 22,3 % en voor Chemnitz II tot 20,8 % wordt beperkt;

— artikel 1 van de beschikking nietig te verklaren, voor zover het bedrag van de met de gemeenschappelijke markt verenigbare rechtstreekse investeringsubsidies wordt beperkt tot 418,7 miljoen DEM;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

61 De Bondsrepubliek Duitsland ondersteunt de conclusies van verzoekers.

62 In zaak T-132/96 concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren;

— de Freistaat Sachsen in de kosten te verwijzen.

63 In zaak T-143/96 concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— Volkswagen en VW Sachsen hoofdelijk in de kosten te verwijzen.

- 64 Het Verenigd Koninkrijk ondersteunt de conclusies van de Commissie.
- 65 Ter terechtzitting van 30 juni 1999 hebben verzoekers in zaak T-143/96 het Gerecht verzocht vast te stellen, dat het beroep zonder voorwerp is geraakt voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 2, eerste streepje, van de beschikking, waarin de investeringssteun in de vorm van versnelde afschrijvingen op investeringen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, en dienaangaande artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering toe te passen. Het Gerecht heeft er tevens akte van genomen, dat dit verzoek volgens de Commissie moet worden beschouwd als een gedeeltelijke afstand van instantie en tot toepassing van artikel 87, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering moet leiden.

De ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-132/96

Argumenten van partijen

- 66 Tot staving van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Commissie in de eerste plaats aan, dat een territoriale eenheid als de Freistaat Sachsen in het kader van de regeling inzake staatssteun a priori niet een beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) kan instellen, aangezien artikel 93 van het Verdrag enkel ziet op de lidstaten als rechtssubjecten tegenover de Gemeenschap.

- 67 De Commissie beklemtoont in het bijzonder, dat zowel in artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG), als in artikel 93, lid 2, wordt gesproken van steunmaatregelen „door een staat of met staatsmiddelen bekostigd”; dat de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag geformuleerde verplichting tot aanmelding uitsluitend op de betrokken lidstaat rust; dat enkel de lidstaat betrokken is bij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag; dat indien de Commissie vaststelt, dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, het uitsluitend aan de lidstaat is om die maatregel op te heffen of te wijzigen, en dat in geval van niet-nakoming van deze verplichting het door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag ingestelde beroep uitsluitend tegen de lidstaat is gericht.
- 68 De toekenning van een beroepsrecht aan een territoriale eenheid zou volgens de Commissie dan ook de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaat voor met openbare middelen bekostigde steunmaatregelen op losse schroeven zetten en kunnen leiden tot belangenconflicten tussen de betrokken territoriale eenheid en de betrokken lidstaat, die noch door de Commissie, noch door de gemeenschapsrechter zouden kunnen worden opgelost.
- 69 Hoe dan ook vallen de Freistaat Sachsen en de Bondsrepubliek Duitsland uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt gedeeltelijk samen. Zonder wijziging van de beroepsregeling van artikel 173 EG-Verdrag is het niet mogelijk, de Freistaat Sachsen als „een andere persoon” dan de Bondsrepubliek Duitsland te zien.
- 70 Ontvankelijkverklaring van het betrokken beroep zou volgens de Commissie bovendien leiden tot een enorme toename van dergelijke beroepen, de rechts-onzekerheid vergroten, het stelsel van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op de helling zetten en daarmee de uitvoering van haar beschikkingen op het gebied van staatssteun in gevaar brengen.
- 71 De Commissie stelt in de tweede plaats, dat de Freistaat Sachsen geen beroepsrecht kan ontlenen aan artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. In

de eerste plaats immers lag aan de in casu door hem verleende steun federale wetgeving ten grondslag, en in de tweede plaats is de Bondsrepubliek Duitsland bevoegd beroep in te stellen krachtens artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag. De Freistaat Sachsen heeft dus niet een procesbelang dat losstaat van dat van de Bondsrepubliek Duitsland, die overigens ook een beroep tot nietigverklaring van de beschikking heeft ingesteld (zaak C-301/96).

- 72 De omstandigheid dat de Freistaat Sachsen volgens de interne constitutionele orde van de Bondsrepubliek Duitsland de hoedanigheid van „Staat” heeft, heeft in de communautaire rechtsorde geen gevolgen. Het EG-Verdrag kent geen bijzondere rechten toe aan de Duitse deelstaten, afgezien van die welke hun eventueel door artikel 198 A (thans, na wijziging, artikel 263 EG) worden verleend in het kader van het Comité van de regio's. Het is dus niet zo, dat de Freistaat Sachsen als rechtspersoon automatisch communautaire procesbevoegdheid heeft (zie conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Hof van 8 maart 1988, Exécutif régional wallon en Glaverbel/Commissie, 62/87 en 72/87, Jurispr. blz. 1573, 1582, punt 13; conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij arrest Hof van 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, I-2063, en conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Hof van 29 juni 1993, Gibraltar/Raad, C-298/89, Jurispr. blz. I-3605, I-3621, punten 38-51).
- 73 Bovendien is overeenkomstig het *Fördergebietsgesetz* toegekende investeringssteun in de vorm van versnelde afschrijvingen uitsluitend gebaseerd op het *Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet*, die overeenkomstig artikel 87 van de Duitse grondwet moet worden toegepast door de belastingdienst. Hetzelfde geldt voor de fiscale investeringspremies (*Investitionszulagengesetz*, 1993). Ook de wet inzake de gezamenlijke taak, uit hoofde waarvan de in geding zijnde rechtstreekse investeringssubsidies zijn toegekend, is een federale wet die gebaseerd is op artikel 91 bis van de grondwet, volgens welke de „verbetering van de regionale economische structuren” in beginsel een taak is van de verschillende deelstaten, zij het dat deze daarbij nauw moeten samenwerken met de Bund (Bondsstaat) (zie arrest Hof van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, 248/84, Jurispr. blz. 4013, punten 2 e.v.), die de helft van de kosten voor zijn rekening neemt. Bovendien kan de bondsregering volgens artikel 85 van de grondwet algemene administratieve bepalingen vaststellen,

instructies geven aan de autoriteiten van de deelstaat, afgevaardigden naar die autoriteiten toesturen en verslagen en de overlegging van het dossier verlangen. Hieruit blijkt volgens de Commissie in de eerste plaats, dat de Bondsstaat ook in het stadium van de uitvoering van de gezamenlijke taken zijn invloed blijft uitoefenen, en in de tweede plaats, dat de Bondsstaat en de deelstaten identieke belangen hebben wanneer het gaat om de verbetering van de regionale economische structuren. De Freistaat Sachsen is volgens de Commissie dus niet in staat aan te tonen, waarin haar belangen verschillen van die van Duitsland (zie arrest Hof van 10 juli 1986, DEFI/Commissie, 282/85, Jurispr. blz. 2469, punt 18). In casu wordt de rechtsbescherming verzekerd door het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland zelf beroep heeft ingesteld.

74 De Commissie betoogt in de derde plaats, dat de Freistaat Sachsen rechtstreeks noch individueel door de beschikking wordt geraakt.

75 Hij wordt niet rechtstreeks geraakt, aangezien hij, anders dan de overige verzoekers, niet aan de administratieve procedure heeft deelgenomen, en aangezien zijn verplichting de investeringssubsidies toe te kennen, op een federale wet berust. De omstandigheid dat volgens § 9 van de wet inzake de gezamenlijke taak de uitvoering van het kaderplan is opgedragen aan de deelstaten, waarbij de Bondsstaat de helft van de kosten vergoedt, doet hieraan niet af. Hoe dan ook gaat het in de beschikking niet enkel om investeringssubsidies, maar ook om andere door de Bondsstaat toegekende premies. Het is één beschikking, die betrekking heeft op alle steunmaatregelen en waarvan de Bondsrepubliek Duitsland de enige adressaat is.

76 De Freistaat Sachsen wordt volgens de Commissie evenmin individueel geraakt. Hij bevindt zich immers niet in een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hem derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (zie conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Hof van 11 juli 1984, Commune de Differdange e.a./Commissie, 222/83, Jurispr. blz. 2889, 2898, 2905).

- 77 De Commissie stelt tot slot, dat de onderhavige situatie vergelijkbaar is met die waarom het ging in de beschikking van het Gerecht van 16 juni 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Raad (T-238/97, Jurispr. blz. II-2271). Daarentegen kunnen de arresten van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, Jurispr. blz. II-717), en 15 juni 1999, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, Jurispr. blz. II-1871), niet worden toegepast op de onderhavige zaak, in de eerste plaats omdat de investeringssteun in de vorm van versnelde afschrijvingen door de federale autoriteiten en uit hoofde van federale wetgeving worden toegekend; in de tweede plaats omdat de investeringssubsidies gebaseerd zijn op een federale wet en de Freistaat Sachsen bij de toekenning ervan geen eigen bevoegdheden uitoefent, noch over enige beoordelingsvrijheid beschikt; en in de derde plaats omdat de beschikking de Freistaat Sachsen niet verplicht terugbetaling van de litigieuze steun te vorderen, doch enkel de uitkering van die steun verbiedt.
- 78 Het Verenigd Koninkrijk sluit zich grotendeels bij de argumenten van de Commissie aan.
- 79 De Freistaat Sachsen bestrijdt de door de Commissie aangevoerde argumenten. Hij stelt in wezen, dat de Commissie hem tot de instelling van het beroep heeft aangezet, dat hij volgens het Duitse recht bij uitsluiting bevoegd was tot toekenning van de litigieuze steun te besluiten, dat die steun, althans ten dele, door hem is gefinancierd, dat zijn vertegenwoordigers aan de administratieve procedure hebben deelgenomen, en dat hij hoe dan ook rechtstreeks en individueel door de beschikking wordt geraakt.
- 80 De Bondsrepubliek Duitsland sluit zich grotendeels bij de argumenten van de Freistaat Sachsen aan.

Beoordeling door het Gerecht

- 81 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de Freistaat Sachsen, die naar Duits recht rechtspersoonlijkheid bezit, beroep tot nietigverklaring kan instellen krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, dat bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen tot hem gerichte beschikkingen en tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken (zie arrest Vlaams Gewest/Commissie, reeds aangehaald, punt 28, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking Comunidad Autónoma de Cantabria/Raad, reeds aangehaald, punt 43).
- 82 Daar de beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland, moet dus worden nagegaan, of zij de Freistaat Sachsen rechtstreeks en individueel raakt.
- 83 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat degenen die niet de adressaten van een beschikking zijn, slechts kunnen stellen individueel te worden geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, en 28 januari 1986, Cofaz e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punt 21). Het doel van deze bepaling is immers, ook rechtsbescherming te verlenen aan degene die, ofschoon de bestreden handeling niet tot hem is gericht, daardoor feitelijk wordt getroffen op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest Gemeente Differdange e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 9).
- 84 In casu heeft de beschikking betrekking op steun die de Freistaat Sachsen heeft verleend en voor een deel met eigen middelen heeft bekostigd. Zij heeft niet alleen gevolgen voor de handelingen die door de Freistaat Sachsen zijn verricht, te weten

de decreten van 1991, 1993, 1994 en 1996, maar zij belet deze bovendien haar autonome bevoegdheden naar eigen goeddunken uit te oefenen (zie arresten Vlaams Gewest/Commissie, reeds aangehaald, punt 29, en Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie, reeds aangehaald, punt 31),

- 85 Uit de punten 2 tot en met 4 van het arrest Duitsland/Commissie van 14 oktober 1987 (reeds aangehaald), waarop de Commissie zich beroept, blijkt immers, dat in de Bondsrepubliek Duitsland de regionale steun in beginsel wordt toegekend door de verschillende deelstaten, ook al bepaalt sedert een wijziging van de grondwet in 1969 een nieuw artikel 91 bis, dat de federale regering (Bund) de verschillende deelstaten helpt bij de verbetering van hun regionale economische structuur. Krachtens de op grond van dit artikel 91 bis vastgestelde wet inzake de gezamenlijke taak worden sinds 1972 regelmatig steunprogramma's in de vorm van kaderplannen door de federale regering en de deelstaten gezamenlijk opgesteld. De ter uitvoering van deze kaderplannen toegekende steun wordt door de federale regering en door de deelstaten tezamen gefinancierd. Naast de krachtens de wet inzake de gezamenlijke taak vastgestelde kaderplannen, kunnen de deelstaten ook voorzien in regionale steunprogramma's ten gunste van ondernemingen die op hun grondgebied investeren.
- 86 Voorts is de Freistaat Sachsen ingevolge de beschikking verplicht, de administratieve procedure in gang te zetten tot terugvordering van de steun van de ontvangers, waarvoor hij op nationaal niveau als enige bevoegd is. In dit verband heeft het Gerecht op verzoek van de Commissie ter terechtzitting akte genomen van het feit, dat een deel van de steun aan de Freistaat Sachsen zelf is terugbetaald.
- 87 Anders dan de Commissie stelt, kan de positie van de Freistaat Sachsen niet op één lijn worden gesteld met die van de Comunidad Autónoma de Cantabria in de zaak die heeft geleid tot de beschikking Comunidad Autónoma de Cantabria/Raad (reeds aangehaald), aangezien de individualisering waarop die autonome gemeenschap zich beriep, niet meer inhield dan een beroep op de sociaal-economische repercussies die de bestreden handeling op haar grondgebied zou hebben.

- 88 Bijgevolg wordt de Freistaat Sachsen door de beschikking individueel geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.
- 89 Bovendien is de beschikking weliswaar aan de Bondsrepubliek Duitsland toegezonden, maar de nationale autoriteiten hebben bij de doorzending ervan aan de Freistaat Sachsen geen enkele discretionaire bevoegdheid uitgeoefend.
- 90 De Freistaat Sachsen wordt derhalve door de bestreden handeling ook rechtstreeks geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag (zie in deze zin arresten Hof van 13 mei 1971, *International Fruit Company e.a./Commissie*, 41/70, 42/70, 43/70, 44/70, *Jurispr.* blz. 411, punten 26-28; 29 maart 1979, *NTN Toyo Bearing Company e.a./Raad*, 113/77, *Jurispr.* blz. 1185, punt 11, en 26 april 1988, *Apesco/Commissie*, 207/86, *Jurispr.* blz. 2151, punt 12).
- 91 Met betrekking tot de vraag, of het belang van de Freistaat Sachsen bij het aanvechten van de beschikking niet samenvalt met dat van de Duitse Staat (zie arrest *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie*, reeds aangehaald, punt 34), moet op grond van het voorgaande worden vastgesteld, dat de positie van de Freistaat Sachsen niet kan worden vergeleken met die van de verzoeker in de zaak die heeft geleid tot het arrest *DEFI/Commissie* (reeds aangehaald). In die zaak had de Franse regering de bevoegdheid het beheer en het beleid van het *DEFI*-comité te bepalen en kon het dus ook de belangen bepalen die het diende te behartigen. De in casu in geding zijnde investeringssubsidies zijn daarentegen maatregelen die de Freistaat Sachsen heeft getroffen op basis van de wetgevende en financiële autonomie waarover hij rechtstreeks op grond van de Duitse grondwet beschikt.
- 92 Bijgevolg heeft de Freistaat Sachsen een eigen belang om op te komen tegen de beschikking, dat verschilt van dat van de Duitse Staat, en kan hij derhalve krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag de beschikking aanvechten.

- 93 De overige middelen en argumenten die de Commissie tot staving van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft aangevoerd, moeten worden afgewezen op dezelfde gronden als die welke in de punten 37 tot en met 49 van het arrest Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie (reeds aangehaald) zijn aangegeven.
- 94 Om al deze redenen dient de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.

Ten gronde

- 95 Tot staving van hun vorderingen in zaak T-143/96 voeren Volkswagen en VW Sachsen in wezen vier middelen aan: een verkeerde voorstelling van de feiten, waarin zij een schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 173 van het Verdrag zien; schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag; diverse schendingen van artikel 92, lid 3, van het Verdrag, en schending van het vertrouwensbeginsel. Zij stellen ook, dat de beschikking een aantal motiveringsgebreken vertoont. Tot staving van zijn vorderingen in zaak T-132/96 voert de Freistaat Sachsen twee middelen aan: schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag en schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag.
- 96 Opgemerkt moet echter worden, dat het middel inzake een verkeerde voorstelling van de feiten door de Commissie, zoals het door verzoeksters wordt uiteengezet, geen zelfstandige inhoud heeft naast de overige middelen die tot staving van het beroep worden aangevoerd. Bovendien kan een verkeerde voorstelling van de feiten niet als een „schending van wezenlijke vormvoorschriften” in de zin van artikel 173 van het Verdrag worden aangemerkt. Overigens is het Gerecht niet gebonden aan de wijze waarop partijen hun middelen en argumenten kwalificeren.

- 97 In casu dienen de aangevoerde middelen en argumenten in drie hoofdrubrieken te worden onderverdeeld, te weten schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag, en schending van het vertrouwensbeginsel. De grieven inzake de verkeerde voorstelling van de feiten en het middel betreffende de ontoereikende motivering van de beschikking kunnen hoe dan ook uitputtend worden onderzocht, ook al worden zij formeel ondergebracht bij een van die drie rubrieken, zoals verzoekers in hun schriftelijke opmerkingen bij het rapport ter terechtzitting hebben erkend.

I — *Schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag*

Argumenten van partijen

- 98 Volgens verzoekers heeft de Commissie artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag geschonden, door in hoofdstuk X, derde alinea, van de beschikking te verklaren, dat deze afwijking „strikt (moet) worden geïnterpreteerd en (...) niet voor regionale investeringssteun (mag) gelden”. De Commissie heeft dus geweigerd te onderzoeken, of in casu aan de voorwaarden voor de toepassing van deze bepaling was voldaan, en zij heeft volstaan met een verwijzing naar doelmatigheidsoverwegingen, ofschoon zij niet over enige beoordelingsvrijheid beschikte, aangezien het hierbij gaat om een wettelijke afwijking van het staatssteunverbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (zie arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 17; conclusie van advocaat-generaal Tesauro bij arrest Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, I-979, punt 19; hierna: „arrest Tubemeuse II”, en conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Hof van 13 juli 1988, Frankrijk/Commissie, 102/87, Jurispr. blz. 4067, 4075, punt 25).

- 99 In de eerste plaats is artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag na de hereniging van Duitsland in 1990 van toepassing gebleven, zelfs in de niet aan de voormalige grens gelegen streken.
- 100 In de tweede plaats is artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag van toepassing op de nieuwe deelstaten. In deze bepaling wordt namelijk in het algemeen gesproken van de streken die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen Oost en West.
- 101 Verzoekers beklemtonen, dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet is ingetrokken bij de ondertekening van het Verdrag van Maastricht, dat een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en dat deze bepaling bij de sluiting van het Verdrag van Amsterdam ongewijzigd is overgenomen als het nieuwe artikel 87, lid 2, sub c, EG. Volgens de Freistaat Sachsen is de enige voor de hand liggende uitlegging van de aldus door de Hoge Verdragsluitende partijen tot uitdrukking gebrachte wil, dat de betrokken bepaling van toepassing is op alle streken van Duitsland, die wegens de economische schade die het communistische regime er heeft veroorzaakt, qua economische ontwikkeling ver zijn achtergebleven bij de overige streken van de Bondsrepubliek.
- 102 In dit verband hekelt de Freistaat Sachsen het feit dat de Commissie sedert 1990 hardnekkig weigert artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de nieuwe deelstaten toe te passen. Dit is zijn inziens in tegenspraak met het standpunt dat de Commissie innam in haar beschikking van 11 december 1964 betreffende steunmaatregelen ter bevordering van de integratie van het Saargebied in de economie van de Bondsrepubliek Duitsland (*Bulletin van de Europese Economische Gemeenschap* nr. 2-1965, blz. 37; hierna: „Saargebied-beschikking”).
- 103 In de derde plaats heeft de Duitse regering tijdens de administratieve procedure de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag verlangd (zie hoofdstuk V,

eerste alinea, onder 1, van de beschikking). Daar het hier een wettelijke afwijking van het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod betreft, was het aan de Commissie geweest om aan te tonen, dat in casu niet aan de voorwaarden voor de toepassing ervan was voldaan, en niet aan de Duitse regering om het tegendeel te bewijzen. De Commissie heeft echter ondanks een brief van haar lid Sir Leon Brittan aan de Duitse regering van 1 juni 1992, waarin werd toegezegd dat de mogelijkheid van toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag door haar diensten zou worden onderzocht, geweigerd van meer gedetailleerde informatie kennis te nemen of zich met deze kwestie in te laten. Daardoor heeft zij ook in strijd gehandeld met de op haar rustende verplichting, zelf de relevante feiten bij elkaar te zoeken (arresten Hof van 13 juli 1966, Consten en Grundig/Commissie, 56/64 en 58/64, Jurispr. blz. 450, en 14 februari 1978, United Brands/Commissie, 27/76, Jurispr. blz. 207, punten 267 en 268; arrest Gerecht van 10 maart 1992, Hüls/Commissie, T-9/89, Jurispr. blz. II-499, punten 66-68).

104 In de vierde plaats voldoet de motivering van de beschikking op dit punt (hoofdstuk X, derde alinea) niet aan de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde vereisten en is zij dus ontoereikend om de niet-toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in het onderhavige geval te rechtvaardigen (zie, onder meer, arresten Hof van 4 juli 1963, Duitsland/Commissie, 24/62, Jurispr. blz. 137; 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/92, Jurispr. blz. 809, punten 23 en 24; 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, Jurispr. blz. I-2097, punten 44 en 45, en 24 oktober 1996, Duitsland/Commissie, C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punten 36 en 53). De omstandigheid dat de adressaat van een beschikking de motivering ervan in eerdere beschikkingen kan vinden, volstaat in dit verband niet (arrest Hof van 17 maart 1983, Control Data Belgium/Commissie, 294/81, Jurispr. blz. 911, 932).

105 Het motiveringsgebrek dat de beschikking op dit punt vertoont, kan volgens verzoekers niet worden rechtgezet in het verweerschrift, aangezien de beschikking nog niet het begin van een motivering bevat (arresten Hof van 26 november 1981, Michel/Parlement, 195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 22, en 12 november 1985, Krupp/Commissie, 183/83, Jurispr. blz. 3609, punt 21; arrest Gerecht van 2 juli 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Commissie, T-61/89, Jurispr.

blz. II-1931, punten 131 en 137). Hoe dan ook is het in het verweerschrift naar voren gebrachte argument, dat de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de nieuwe deelstaten om territoriale redenen is uitgesloten, in tegenspraak met hetgeen in de beschikking wordt gezegd.

- 106 In de vijfde plaats is de motivering van de beschikking innerlijk tegenstrijdig, aangezien de Commissie enerzijds de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag uitsluit op grond dat er in casu sprake is van een „nieuw investeringsplan”, terwijl zij anderzijds bij haar onderzoek van de steun in het licht van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag opmerkt, dat het niet om een „nieuwe investering”, maar om een „uitbreidingsinvestering” gaat.
- 107 In de zesde plaats — aldus nog steeds verzoekers — voldoet de Freistaat Sachsen, in het bijzonder het deel waarin de steden Zwickau en Chemnitz gelegen zijn, aan de voorwaarden van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, aangezien hij economisch volledig van West-Duitsland afgesneden is geweest. De Freistaat Sachsen verwijst in dit verband naar het deskundigenrapport Von Dohnanyi/Pohl, waaruit blijkt dat de slechte economische situatie van de nieuwe deelstaten een gevolg is van de deling van Duitsland.
- 108 Om de door deze deling veroorzaakte nadelen te bepalen, moet de economische situatie van Saksen vóór de deling worden vergeleken met de economische situatie na die tijd. Daarentegen zijn de gevolgen van het politieke en economische systeem van de Duitse Democratische Republiek in het kader van het onderhavige beroep irrelevant.
- 109 Vóór de deling van Duitsland beschikte de regio Zwickau/Chemnitz vooral met de onderneming Auto Union AG over een belangrijke automobieliindustrie. Als gevolg van de deling kwam de afzet van auto's op de traditionele markten in West-Duitsland en in de rest van Europa volledig stil te liggen. Auto-Union AG vestigde toen nieuwe fabrieken in Ingolstadt in Beieren. Vervolgens stortte de

productie van voertuigen en motoren in Zwickau en Chemnitz, ondanks een beperkte afzet naar Oost-Europa, volledig in elkaar. Zonder de deling van Duitsland had Auto-Union AG, thans Audi, in het gebied kunnen blijven en was zij net zo succesvol geweest als thans het geval is.

- 110 Derhalve zijn alle in geding zijnde steunmaatregelen, die bedoeld zijn om de vestiging van een auto- en een motorenfabriek in Saksen te vergemakkelijken, „noodzakelijk” in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag, aangezien de door de deling van Duitsland veroorzaakte nadelen nog steeds bestaan. In casu heeft enkel het vooruitzicht dat zij al die steun zou ontvangen, Volkswagen ertoe aangezet te investeren in het opnieuw opbouwen van een automobiellindustrie die qua betekenis vergelijkbaar is met die welke vóór de deling in de regio bestond. De investeringen van Volkswagen moeten ook voor andere ondernemers een stimulans zijn om in de streek te investeren.
- 111 In de zevende plaats is het feit dat de Commissie in de Mosel I-beschikking heeft geweigerd artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag toe te passen, irrelevant, aangezien de Duitse regering noch Volkswagen de mogelijkheid heeft gehad die beschikking in rechte aan te vechten, daar het merendeel van de steunmaatregelen waarom het in die beschikking ging, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard.
- 112 De Commissie heeft in de beschikking dan ook ten onrechte de criteria van artikel 92, lid 3, van het Verdrag en, in het bijzonder, van de communautaire kaderregeling toegepast, welke criteria fundamenteel verschillen van die welke zij krachtens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag had moeten toepassen.

- 113 De Bondsrepubliek Duitsland sluit zich grotendeels bij verzoekers' argumenten aan en verwijst voor het overige naar haar memories in zaak C-301/96.
- 114 In een op het onderhavige geval betrekking hebbende brief van 9 december 1992 aan Commissievoorzitter Delors heeft bondskanselier Kohl erop gewezen, dat de Duitse regering „voor de zaken die thans bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen aanhangig zijn, artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag relevant acht”. Ondanks haar meningsverschil met de Commissie over de toepassing van deze bepaling op de nieuwe deelstaten, heeft de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van de administratieve procedure met de Commissie samengewerkt, aangezien deze instelling in andere zaken begrip heeft getoond voor de moeilijke economische situatie van die deelstaten, zodat praktische compromissen mogelijk waren. De Duitse regering heeft echter uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt, dat bij een juiste uitlegging van het Verdrag de betrokken bepaling zou moeten worden toegepast.
- 115 De Bondsrepubliek Duitsland wijst met klem op het feit dat het om een wettelijke uitzondering gaat: wanneer aan de elementen van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag is voldaan, is de steun „ex lege” verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Bovendien dient het onderzoek van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag beperkt te blijven tot de vraag, of de nationale autoriteiten die de steun hebben verleend, de criteria van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet hebben toegepast op een wijze die als „misbruik” moet worden bestempeld.
- 116 Anders dan bij artikel 92, lid 2, sub b, van het Verdrag, betreffende steun in geval van natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, gaat het bij artikel 92, lid 2, sub c, niet om „herstel van de schade”, maar om „compensatie” voor de gevolgen van de deling van Duitsland. Deze meer flexibele formulering houdt rekening met de ingewikkelde economische situatie die samenhangt met de

door die deling berokkende nadelen. Zij ziet op alle maatregelen die ertoe strekken, in de nieuwe deelstaten economische en sociale structuren te creëren die vergelijkbaar zijn met die welke in overige streken van Duitsland bestaan.

- 117 Volgens de Duitse regering heeft artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag betrekking op het gehele door de nieuwe deelstaten bestreken grondgebied. De „economische nadelen” waarom het in casu gaat, zijn duidelijk door de deling van Duitsland „berokkend”, zoals blijkt uit een vergelijking van de Duitse automobielp productie in Saksen vóór 1939 (ongeveer 27 % in 1936) met die in 1990 (ongeveer 5 %). Deze terugval is hoofdzakelijk te wijten aan het verlies van de traditionele afzetgebieden in het Westen en de gedwongen omschakeling op die van de Comecon in een inefficiënte vorm van economie.
- 118 De Duitse regering beklemtoont tot slot, dat de investeringen van Volkswagen in Saksen in 1996 in totaal omstreeks 3,5 miljard DEM beliepen en 23 000 arbeidsplaatsen creëerden. Deze investeringen waren dus van het grootste belang voor de wederopbouwwerkzaamheden in de nieuwe deelstaten.
- 119 De Commissie betoogt, dat zij wel degelijk is nagegaan, of artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op het onderhavige geval van toepassing was. Zij meent echter, dat zij met dezelfde motivering als in de Mosel I-beschikking mocht concluderen, dat zulks niet het geval was.
- 120 In de eerste plaats heeft de Duitse regering tijdens de administratieve procedure niet voldaan aan de op haar rustende verplichting, alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan kon worden nagegaan, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking was voldaan (arrest Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punt 18, en conclusie van advocaat-generaal Capotorti bij dat arrest, blz. 2693, punt 6; arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 20; conclusie van advocaat-generaal Darmon bij arrest Duitsland/Commissie van 14 oktober 1987, reeds aangehaald, blz. 4025, punt 8). De Duitse regering noch Volkswagen heeft na februari 1993 verzocht om toepassing van artikel 92, lid 2,

sub c, van het Verdrag; zij hebben op geen enkel moment concrete elementen aangevoerd tot staving van hun zienswijze, dat aan de in deze bepaling geformuleerde voorwaarden was voldaan, zelfs niet nadat de Commissie in de Mosel I-beschikking had vastgesteld, dat de bepaling niet van toepassing was op het onderhavige geval.

- 121 In de tweede plaats gaat het bij artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag om een uitzonderingsbepaling, die strikt moet worden uitgelegd (zie arrest Hof van 10 mei 1960, Barbara Erzbergbau e.a./Hoge Autoriteit, 3/58-18/58, 25/58 en 26/58, Jurispr. blz. 377).
- 122 In de derde plaats verlangt artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag een rechtstreeks causaal verband tussen het te compenseren economisch nadeel en de deling van Duitsland. De rechtstreekse consequenties van die deling zijn echter na de hereniging nagenoeg verdwenen, daar de weg- en spoorwegverbindingen zijn hersteld en de traditionele afzetmarkten weer toegankelijk zijn. Bijgevolg kan deze bepaling sinds 1990 enkel nog in bepaalde uitzonderingsgevallen worden toegepast.
- 123 Dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam is gehandhaafd, vindt volgens de Commissie zijn verklaring in het veto dat de Bondsrepubliek Duitsland heeft uitgesproken tegen de intrekking van deze bepaling. Noch uit het Verdrag betreffende de Europese Unie, noch uit het Verdrag van Amsterdam blijkt, dat de verdragsopstellers aan het nieuwe artikel 87, lid 2, sub c, EG een andere betekenis hebben willen geven dan aan artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in zijn oorspronkelijke uitlegging. Bovendien maken verzoekers niet duidelijk, waarom genoemde bepaling voortaan niet alleen zou moeten zien op de consequenties van de deling van Duitsland, maar ook op de gevolgen van de planeconomie van de Duitse Democratische Republiek en op die van de invoering van de markteconomie na de hereniging van het land.

- 124 In de vierde plaats kwamen volgens de Commissie zelfs vóór de hereniging van Duitsland slechts enkele streken van de voormalige Bondsrepubliek, die nadeel ondervonden van het feit dat zij in de onmiddellijke nabijheid van de grens lagen, in aanmerking voor steun krachtens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag. Het ging daarbij hoofdzakelijk om de „Zonenrand” en om West-Berlijn. De hereniging van Duitsland heeft hierin in beginsel geen verandering gebracht. Ook al kan het in bepaalde uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd zijn, artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag toe te passen ten aanzien van de aan beide zijden van de voormalige grens gelegen grensgebieden en dus ten aanzien van de „Zonenrand” van de voormalige Duitse Democratische Republiek, deze bepaling staat niet een algemene en uitgebreide ondersteuning van de nieuwe deelstaten toe.
- 125 In de vijfde plaats beklemtoont de Commissie de bestendigheid van haar beschikkingspraktijk. Sinds de hereniging van Duitsland heeft zij zich slechts in twee beschikkingen gebaseerd op artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag [beschikking 92/465/EEG van de Commissie van 14 april 1992 betreffende een steunmaatregel van de deelstaat Berlijn ten gunste van Daimler-Benz AG Duitsland (PB L 263, blz. 15; hierna: „Daimler-Benz-beschikking”), en beschikking van de Commissie van 13 april 1994 betreffende steun aan producenten van hol glas en porselein in Tettau (PB C 178, blz. 24; hierna: „Tettau-beschikking”)]. In beide gevallen waren de rechtstreekse consequenties van de deling nog steeds voelbaar. In haar andere beschikkingen betreffende steun aan de nieuwe deelstaten heeft de Commissie geen gebruik gemaakt van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag. In verband met de Saargebied-beschikking beklemtoont de Commissie, dat het Saargebied bij de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag reeds een deelstaat was. Bovendien kan uit EEG-Bulletin nr. 2-1965 op geen enkele wijze worden afgeleid, dat de betrokken steunmaatregelen werden goedgekeurd op basis van artikel 92, lid 2, sub c, en niet op basis van artikel 92, lid 2, sub b, van het Verdrag.
- 126 In de zesde plaats is de algemene slechte economische situatie van de nieuwe deelstaten niet een rechtstreekse consequentie van de deling van Duitsland, maar van het politieke systeem van de voormalige Duitse Democratische Republiek en van de hereniging zelf, in het bijzonder van het verlies van de markten van deze deelstaten in het kader van de Comecon en in het kader van de betrekkingen met

de voormalige Sovjet-Unie, van de inwerkingtreding van de Duitse monetaire, economische en sociale unie, van de aanpassing van het Oost-Duitse salarisoniveau aan dat van West-Duitsland, en van de rechtsonzekerheid die vooral met betrekking tot de eigendomsrechten op onroerende zaken bestaat.

- 127 Hoe dan ook heeft de automobieliindustrie in Zwickau en Chemnitz vóór het einde van de Tweede Wereldoorlog een terrugval beleefd, juist zoals in andere Europese landen het geval was.
- 128 Ten slotte was er voor de Commissie, die wist dat haar beschikkingspraktijk onomstreden was, geen enkele reden om de niet-toepasselijkheid van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag in de beschikking uitvoeriger te motiveren.

Beoordeling door het Gerecht

- 129 Volgens artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag zijn met de gemeenschappelijke markt verenigbaar „steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze maatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren”.
- 130 Deze bepaling is na de hereniging van Duitsland geenszins stilzwijgend ingetrokken, doch zowel in het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 als in het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 gehandhaafd. Bovendien is een gelijkkluidende bepaling opgenomen in artikel 61, lid 2, sub c, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3).

- 131 Gelet op de objectieve gelding van de voorschriften van gemeenschapsrecht, waarvan de inachtneming en het nuttig effect moeten worden gewaarborgd, kan dan ook niet worden aangenomen, dat deze bepaling na de hereniging van Duitsland haar betekenis heeft verloren, zoals de Commissie in strijd met haar eigen administratieve praktijk (zie, onder meer, de Daimler-Benz-beschikking en de Tettau-beschikking) ter terechtzitting heeft betoogd.
- 132 Aangezien artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag echter voorziet in een afwijking van het in artikel 92, lid 1, geformuleerde algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt, moet deze bepaling strikt worden uitgelegd.
- 133 Bovendien dient men volgens de rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht niet uitsluitend met de aldaar gebezigde bewoordingen te rade te gaan, doch ook met het redeverband en met de doelstellingen van de regeling waarvan de bepaling deel uitmaakt (zie arresten Hof van 17 november 1983, Merck, 292/83, Jurispr. blz. 3781, 3792, en 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Jurispr. blz. 1051, 1062).
- 134 In casu refereert de uitdrukking „deling van Duitsland” aan de totstandkoming van de scheidingslijn tussen de twee zones in 1948. Met de „door deze deling berokkende economische nadelen” kunnen derhalve alleen die economische nadelen worden bedoeld, welke hun oorzaak vinden in het isolement dat de instelling of handhaving van die grens heeft teweeggebracht, zoals de insluiting van bepaalde streken (zie de Daimler-Benz-beschikking), de onderbreking van verkeerswegen (zie de Tettau-beschikking), of het verlies van de natuurlijke afzetmarkten van bepaalde ondernemingen, die daarom ondersteuning behoeven, hetzij om zich aan de nieuwe omstandigheden te kunnen aanpassen, hetzij om deze nadelige situatie te kunnen overleven (zie, in deze zin, maar met betrekking tot artikel 70, vierde alinea, EGKS-Verdrag, arrest Barbara Erzbergbau e.a./Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, blz. 409).
- 135 Door zich echter op het standpunt te stellen, dat artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag het mogelijk maakt, de onbetwistbare economische achterstand van de

nieuwe deelstaten volledig te compenseren, totdat deze een ontwikkelingsniveau zullen hebben bereikt dat vergelijkbaar is met dat van de oude deelstaten, miskennen verzoekers en de Duitse regering zowel het uitzonderingskarakter van deze bepaling alsook de context en het doel ervan.

- 136 De economische nadelen die de nieuwe deelstaten algemeen ondervinden, zijn immers niet in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag door de deling van Duitsland berokkend. De deling van Duitsland als zodanig heeft de economische ontwikkeling van beide zones slechts marginaal beïnvloed. Bovendien heeft zij in het begin die zones gelijkelijk getroffen en niet eraan in de weg gestaan, dat de economie van de oude deelstaten zich daarna gunstig ontwikkelde.
- 137 Vastgesteld moet dan ook worden, dat voor de verschillen in ontwikkeling tussen de oude en de nieuwe deelstaten andere oorzaken zijn aan te wijzen dan de deling van Duitsland als zodanig, in het bijzonder de verschillende politiek-economische systemen die aan deze en aan gene zijde van de grens werden ingevoerd.
- 138 Uit het voorgaande volgt tevens, dat de Commissie geen rechtsdwaling heeft begaan, door in hoofdstuk X, derde alinea, van de beschikking in het algemeen te stellen, dat de afwijking overeenkomstig artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag niet voor regionale investeringssteun mag gelden, en dat de in artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag bedoelde afwijkingen en de communautaire kaderregeling volstaan om aan de problemen in de nieuwe deelstaten het hoofd te bieden.
- 139 Verzoekers stellen in dit verband ten onrechte, dat de motivering tegenstrijdig is, voor zover de Commissie de betrokken investeringen elders in de beschikking als „uitbreidingsinvesteringen” heeft aangemerkt. De uitdrukking „regionale inves-

teringssteun” wordt namelijk gebezigd in reactie op een algemeen argument van de Duitse regering (zie hoofdstuk V, eerste alinea, sub 1, van de beschikking) en heeft dus niet specifiek betrekking op de steun voor de investeringsprojecten van Volkswagen in Mosel II en Chemnitz II, maar op alle steunmaatregelen ter bevordering van de algemene economische ontwikkeling van de nieuwe deelstaten.

- 140 Met betrekking tot de vraag, of de litigieuze steunmaatregelen, afgezien van het feit dat zij de economische ontwikkeling van de Freistaat Sachsen beogen te bevorderen, specifiek bedoeld zijn om de door de deling van Duitsland veroorzaakte nadelen te compenseren, moet bovendien in herinnering worden gebracht, dat de lidstaat die om een machtiging verzoekt om steun te verstrekken in afwijking van de verdragsregels, verplicht is met de Commissie samen te werken. Ingevolge deze verplichting dient hij met name alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze instelling kan nagaan, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan (arrest Italië/Commissie van 28 april 1993, reeds aangehaald, punt 20).
- 141 Niets in het aan het Gerecht voorgelegde dossier wijst er echter op, dat de Duitse regering of verzoekers tijdens de administratieve procedure specifieke argumenten hebben aangevoerd om het bestaan van een causaal verband tussen de situatie van de Saksische automobielenindustrie na de hereniging en de deling van Duitsland aan te tonen.
- 142 De Commissie heeft dan ook terecht gesteld, dat partijen geen concrete elementen hebben aangevoerd die de toepassing van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op het onderhavige geval zouden rechtvaardigen.
- 143 Verzoekers en de Duitse regering, die in dit verband heeft verwezen naar haar memories in zaak C-301/96, hebben wel voor het Gerecht betoogd, dat een vergelijking van de Duitse automobielenproductie in Saksen vóór 1939 met die in 1990 moet worden gezien als het bewijs van de economische nadelen die de

deling van Duitsland deze streek heeft berokkend. Huns inziens is de relatieve terugval van de Saksische automobiellndustrie, vergeleken met die van West-Duitsland in het algemeen, vooral veroorzaakt door de opsplitsing van de Duitse markt en het daarmee samenhangende verlies van de traditionele afzetgebieden van deze industrie in het Westen.

- 144 Dit betoog moet, voor zover het in de procedure voor het Gerecht al ontvankelijk is nu het niet tijdens de administratieve procedure is voorgedragen (zie arrest Hof van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-179/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 31, en arrest Gerecht van 25 maart 1999, Forges de Clabecq/Commissie, T-37/97, Jurispr. blz. II-859, punt 93), van de hand worden gewezen.
- 145 Immers, zelfs indien de handel tussen de beide Duitslanden was belemmerd en daardoor de traditionele afzetgebieden van de Saksische automobiellndustrie waren weggevallen, zou dit nog niet betekenen, dat de slechte economische situatie van deze industrie in 1990 een rechtstreekse consequentie is van dit verlies van afzetgebieden, waarvan wordt aangenomen dat het is veroorzaakt door de deling van Duitsland in 1948. De door verzoekers uiteengezette moeilijkheden zijn hoofdzakelijk een gevolg van de andere economische organisatie van het Oost-Duitse systeem zelf, die niet in de zin van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag is „berokkend” door „de deling van Duitsland.”
- 146 Een vergelijking van de situatie van de Saksische automobiellndustrie vóór 1939 met die in 1990 is dus op zichzelf onvoldoende om het bestaan van een voldoende rechtstreeks verband tussen de economische nadelen die deze industrie ten tijde van de toekenning van de litigieuze steun ondervond, en de „deling van Duitsland” in de zin van genoemde bepaling aan te tonen.
- 147 Met betrekking tot de Saargebied-beschikking moet worden opgemerkt, dat geen der partijen deze beschikking in het kader van de onderhavige procedure heeft overgelegd of om overlegging ervan heeft verzocht. Verzoekers hebben niet

aangetoond, dat uit deze beschikking blijkt dat de Commissie in het verleden een andere benadering heeft gevolgd, noch dat deze benadering — gesteld dat zij zou zijn aangetoond — de geldigheid van de in 1996 verrichte juridische beoordelingen aantast.

- 148 Verzoekers en interveniënte hebben derhalve niets aangevoerd dat de conclusie zou rechtvaardigen, dat de Commissie de grenzen van haar beoordelingsvrijheid heeft overschreden door zich op het standpunt te stellen, dat de in geding zijnde steunmaatregelen niet voldeden aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag voorziene afwijking.
- 149 Wat het gestelde motiveringsgebrek betreft, zij eraan herinnerd, dat in de door artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) vereiste motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet komen, zodat de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen en de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 7 november 1997, Cipeke/Commissie, T-84/96, Jurispr. blz. II-2081, punt 46).
- 150 In casu bevat de beschikking slechts een summiere uiteenzetting van de redenen waarom de Commissie in casu heeft geweigerd de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag toe te passen.
- 151 De beschikking is echter vastgesteld in een context die de Duitse regering en verzoekers goed kennen, en zij ligt in de lijn van een vaste beschikkingspraktijk, in het bijzonder ten aanzien van deze partijen. Een dergelijke beschikking mag summierlijk worden gemotiveerd (arrest Hof van 26 november 1975, Papiers

peints/Commissie, 73/74, Jurispr. blz. 1491, punt 31, en arrest Gerecht van 27 oktober 1994, Fiatagri en New Holland Ford/Commissie, T-34/92, Jurispr. blz. II-905, punt 35).

- 152 De Duitse regering heeft immers sinds 1990 in haar contacten met de Commissie herhaaldelijk gerefereerd aan artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag en daarbij gewezen op het belang van deze bepaling voor de wederopbouw van het voormalige Oost-Duitsland (zie, onder meer, de reeds genoemde brief van kanselier Kohl aan voorzitter Delors van 9 december 1992).
- 153 De argumenten die de Duitse regering in dit verband heeft aangevoerd, zijn door de Commissie in verschillende brieven of beschikkingen van de hand gewezen [zie, onder meer, de mededeling overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden, inzake steun welke de Duitse regering voornemens is te verlenen aan het Opel-concern voor diens investeringsplannen in de nieuwe deelstaten (PB 1993, C 43, blz. 14); de mededeling overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden, inzake steun welke Duitsland voornemens is te verlenen aan de onderneming Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (PB 1993, C 210, blz. 11); beschikking 94/266/EG van de Commissie van 21 december 1993 betreffende het steunvoornemen ten behoeve van SST-Garngesellschaft GmbH, Thüringen (PB 1994, L 114, blz. 21); de Mosel I-beschikking, en beschikking 94/1074/EG van de Commissie van 5 december 1994 inzake het voornemen van de Duitse autoriteiten steun te verlenen aan Textilwerke Deggendorf GmbH, Thüringen (PB L 386, blz. 13)].
- 154 Bijzondere betekenis komt in dit verband toe aan de Mosel I-beschikking, waarbij de Commissie enkele van de in geding zijnde steunmaatregelen, ten belope van 125,2 miljoen DEM, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde, nadat zij met dezelfde motivering als in de thans bestreden beschikking had vastgesteld, dat die steunmaatregelen niet onder de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag konden vallen.

Overigens hebben noch verzoekers, noch de Duitse autoriteiten tegen deze eerdere beschikking beroep ingesteld.

- 155 Ofschoon er tussen de vaststelling van de Mosel I-beschikking en die van de thans bestreden beschikking tussen de Commissie, de Duitse autoriteiten en verzoekers tal van contacten zijn geweest waarbij duidelijk is geworden, dat zij nog steeds verschillend denken over de toepasselijkheid van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de litigieuze steunmaatregelen (zie de hoofdstukken V en VI van de beschikking), is daarbij geen enkel specifiek of nieuw argument naar voren gebracht, met name betreffende het bestaan van een causaal verband tussen de deling van Duitsland en de situatie van de Saksische automobieliindustrie na de Duitse hereniging (zie hiervóór, punt 141).
- 156 In deze omstandigheden moet worden aangenomen, dat verzoekers en interveniënte genoegzaam over de aan de beschikking ten grondslag liggende motieven zijn geïnformeerd en dat de Commissie, nu meer specifieke argumenten achterwege zijn gebleven, de beschikking niet uitvoeriger had behoeven te motiveren.
- 157 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag en inzake een gebrekkige motivering falen derhalve.

II — *Schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag*

- 158 Verzoekers stellen verscheidene schendingen van artikel 92, lid 3, van het Verdrag, waarvan sommige betrekking hebben op de algemene opzet van het artikel, en andere specifiek de punten a en b van genoemde bepaling betreffen. Allereerst moet worden onderzocht, of artikel 92, lid 3, sub b, is geschonden.

Schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 159 Verzoekers stellen, dat de Commissie artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag heeft geschonden, door niet te onderzoeken of aan de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling was voldaan. Zij verwijzen naar hoofdstuk X, tweede alinea, van de beschikking, waarin de Commissie verklaart:

„Aan de voorwaarden voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder b, van het Verdrag is duidelijk niet voldaan. Weliswaar heeft de Duitse hereniging negatieve gevolgen voor de Duitse economie gehad, maar deze zijn op zich geen reden om artikel 92, lid 3, onder b, op een steunregeling toe te passen. De laatste keer dat de Commissie oordeelde dat een steunregeling een ernstige verstoring kon verhelpen, was in 1991, toen zij haar goedkeuring verleende voor steun aan een privatiseringsprogramma in Griekenland. In haar desbetreffende beschikking had zij opgemerkt dat het privatiseringsprogramma een integrerend bestanddeel vormde van de toezeggingen die waren gedaan op grond van beschikking 91/306/EG van de Raad van 4 maart 1991 inzake het herstel van de gehele nationale economie. Duitsland bevindt zich onmiskenbaar in een geheel andere situatie.”

- 160 Verzoekers zijn in de eerste plaats van mening, dat een dergelijke motivering ontoereikend is. De Commissie heeft huns inziens louter een standaardformule uit eerdere beschikkingen gebruikt (zie, onder meer, de Mosel I-beschikking). In de beschikking wordt volstrekt niet ingegaan op de beslissende vraag, of de steunmaatregelen in het concrete geval een ernstige verstoring in de economie van de Bondsrepubliek Duitsland dienen op te heffen. Bovendien wordt niet duidelijk gemaakt, wat de verschillen zijn tussen het onderhavige geval en het privatiseringsprogramma van Griekenland, die naar het oordeel van de Commissie de niet-toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag rechtvaardigen.

- 161 In de tweede plaats heeft de Commissie zich niet serieus met de mogelijke toepasselijkheid van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag beziggehouden, ofschoon de Duitse regering tijdens de administratieve procedure herhaaldelijk een beroep heeft gedaan op deze bepaling, door te stellen dat de problemen in verband met de integratie en transformatie van de voormalige planeconomie van de nieuwe deelstaten in een markteconomie, een ernstige verstoring in de Duitse economie veroorzaakten.
- 162 Verzoekers betogen in de derde plaats, dat in casu aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag is voldaan. Daarvoor volstaat namelijk het bewijs, dat de betrokken steunmaatregelen een ernstige verstoring in de economie van een deelstaat dienen op te heffen (zie arrest Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punten 20-25). De Freistaat Sachsen nu werd, vooral in 1991, gekenmerkt door een bruto nationaal product dat vergeleken met het Europees gemiddelde opvallend laag was, en door een bijzonder hoog werkloosheidscijfer. Bovendien is de toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag niet uitgesloten ingeval de betrokken steun bestemd is voor slechts één onderneming, noch is voor die toepassing bepalend, welk aandeel die onderneming in de nationale economie heeft. Dit argument, dat de Commissie in haar verweerschrift in zaak T-143/96 naar voren heeft gebracht, is hoe dan ook tardief en niet-ontvankelijk.
- 163 De Commissie stelt in de eerste plaats, dat zij bij de in artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag bedoelde afweging van economische en sociale gegevens over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt (arrest Philip Morris/Commissie, reeds aangehaald, punt 24).
- 164 Zij betoogt in de tweede plaats, dat zij met haar verwijzing naar steun voor een privatiseringsprogramma in Griekenland, die ter uitvoering van een beschikking van de Raad werd goedgekeurd en de gehele economie van die lidstaat betrof, enkel heeft herinnerd aan de voorwaarden waaraan gewoonlijk moet zijn

voldaan, wil artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag kunnen worden toegepast. Er is dus geen sprake van schending van artikel 190 van het Verdrag.

- 165 In de derde plaats is volgens de Commissie in casu niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag.

Beoordeling door het Gerecht

- 166 Volgens artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd „steunmaatregelen om (...) een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen”.

- 167 Uit de context en de algemene opzet van deze bepaling blijkt, dat de verstoring de gehele economie van de betrokken lidstaat moet raken en niet enkel de economie van een van de streken of gebiedsdelen van die lidstaat. Dit is overigens in overeenstemming met het beginsel dat een uitzonderingsbepaling als artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag strikt moet worden uitgelegd. Het arrest Philip/Morris (reeds aangehaald), waarop verzoekers zich tot staving van hun stelling beroepen, zegt niets over het punt waarom het hier gaat.

- 168 Verzoekers' betoog moet bijgevolg als niet ter zake dienend van de hand worden gewezen. Zij verwijzen namelijk enkel naar de economische situatie van de Freistaat Sachsen en stellen niet eens, dat deze tot een ernstige verstoring in de gehele economie van de Bondsrepubliek Duitsland heeft geleid.

- 169 Bovendien impliceert de vraag, of de Duitse hereniging heeft geleid tot een ernstige verstoring in de economie in de Bondsrepubliek Duitsland, een ingewikkelde afweging van economische en sociale gegevens, die dient te geschieden in een communautair kader. Die afweging vindt plaats in de

uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Commissie op het gebied van artikel 92, lid 3, van het Verdrag beschikt (zie, per analogie, arrest Hof van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 26). De rechterlijke toetsing moet op dit punt beperkt blijven tot de vraag, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. Met name behoort de gemeenschapsrechter zijn beoordeling op economisch vlak niet in de plaats te stellen van die van de Commissie (arresten Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 56, en 5 november 1997, Ducros/Commissie, T-149/95, Jurispr. blz. II-2031, punt 63).

170 In casu hebben verzoekers geen enkel concreet element aangevoerd waaruit blijkt, dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen, dat de nadelige gevolgen van de hereniging van Duitsland voor de Duitse economie, hoe reëel deze ook mogen zijn geweest, op zichzelf geen reden vormden om artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag op een steunregeling toe te passen.

171 Ook al is de motivering van de beschikking summier, gelet op de context van de zaak, de eerdere beschikkingen — inzonderheid de Mosel I-beschikking — en het feit dat tijdens de administratieve procedure geen specifieke argumenten zijn aangevoerd, moet zij toereikend worden geacht. Hetgeen hiervóór in de punten 140 tot en met 142 en 149 tot en met 156 is overwogen, geldt mutatis mutandis voor de weigering van de Commissie de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag op het onderhavige geval toe te passen.

172 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag en inzake een gebrekkige motivering falen derhalve.

Schending van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 173 Verzoekers betogen, dat de Commissie zich schuldig heeft gemaakt aan schending van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag, volgens hetwelk „steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst”, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.
- 174 In de eerste plaats is Sachsen een streek in de zin van deze bepaling, zoals de Commissie in hoofdstuk XII, eerste alinea, van de beschikking stilzwijgend heeft erkend. In de beschikking wordt echter niets gezegd over de eventuele toepassing van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag. Door te weigeren zich hierover uit te spreken, heeft de Commissie haar beoordelingsvrijheid miskend en deze bepaling geschonden.
- 175 In de tweede plaats is de in artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag geformuleerde afwijking van het steunverbod weliswaar minder ruim dan die van artikel 92, lid 3, sub c, maar eerstgenoemde bepaling verlangt niet, dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig worden veranderd, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (arrest Duitsland/Commissie van 14 oktober 1987, reeds aangehaald, punt 19). Artikel 92, lid 3, sub a, is derhalve een bijzondere bepaling, waarvan de toepassing vóór die van artikel 92, lid 3, sub c, moet worden onderzocht.
- 176 In de derde plaats — aldus nog steeds verzoekers — staat artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag de nationale autoriteiten toe, de investeerder die zich wil vestigen in een bijzonder achtergebleven streek, speciale aanmoedigingssteun (steuntoe-

slag of „top-up”) aan te bieden, die meer bedraagt dan een loutere compensatie van de regionale nadelen. Ook al kunnen in het kader van een onderzoek krachtens artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag sectorgebonden overwegingen niet volledig worden uitgesloten (arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135), volgens verzoekers moet in het geval van steun aan economisch zwakke streken in de zin van deze bepaling meer gewicht worden toegekend aan de regionale ontwikkeling, terwijl bij de in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag bedoelde streken sectoriële overwegingen een grotere rol spelen. Daarom is in het eerste geval een hogere steunintensiteit toegestaan.

- 177 Het feit dat in de beschikking wordt gewezen op de overcapaciteit in de automobielsector, volstaat volgens verzoekers dan ook niet om de toepassing van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag uit te sluiten. Het gaat daarbij slechts om een overweging die bij de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid die de Commissie onder deze bepaling heeft, eventueel in aanmerking kan worden genomen. Bovendien dienen beschikkingen die een beoordelingsvrijheid impliceren, bijzonder uitvoerig en gedetailleerd te worden gemotiveerd (arrest Hof van 15 juli 1960, Präsident e.a./Hoge Autoriteit, 36/59, 37/59, 38/59 en 40/59, Jurispr. blz. 887, 923 e.v.; conclusie van advocaat-generaal bij arrest Consten Grundig/Commissie, reeds aangehaald, blz. 530), vooral wanneer zij betrekking hebben op staatssteun die ten goede dient te komen aan welbepaalde ondernemingen (conclusie van advocaat-generaal Darmon bij arrest Duitsland/Commissie van 14 oktober 1987, reeds aangehaald, blz. 4027).
- 178 De Commissie betoogt, dat zij wel degelijk heeft onderzocht, of de steunmaatregelen op grond van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag konden worden goedgekeurd. Dit blijkt haars inziens uit de hoofdstukken X, derde alinea, en XII, eerste alinea, van de beschikking.
- 179 Zij merkt in de eerste plaats op, dat zij in het geval van Duitsland als beleid heeft, de maximaal toelaatbare intensiteit van de regionale steun (dat wil zeggen de omvang van de steun in verhouding tot het bedrag van de investering, uitgedrukt

in een percentage) voor de in artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag bedoelde streken vast te stellen op 35 %, en voor de streken in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag op 18 %. De beschikking staat een steunintensiteit van 22,3 % voor Mosel II en een steunintensiteit van 20,8 % voor Chemnitz II toe. Het is derhalve evident, dat de Commissie in casu artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag heeft toegepast.

- 180 Ofschoon de Commissie erkent, dat de nieuwe deelstaten streken zijn die overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag in aanmerking komen voor steun, beroept zij zich in de tweede plaats op de ruime beoordelingsvrijheid die zij op dit gebied heeft (arrest Hof van 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punten 23 e.v.). In het bijzonder mag zij rekening houden met de gevolgen van de steun voor de betrokken economische sector in de gehele Gemeenschap, waaronder het gevaar dat overcapaciteit ontstaat, en met de vraag of het steunbedrag in verhouding staat tot de regionale nadelen.
- 181 In de derde plaats beklemtoont de Commissie, dat in de beschikking omstandig wordt uiteengezet, dat de betrokken steunmaatregelen de bestaande overcapaciteit in de automobielsector zullen versterken en dus in strijd zijn met het communautair belang. Daarmee heeft zij haars inziens genoegzaam gemotiveerd, waarom zij heeft geweigerd die steun overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag boven de toegestane percentages goed te keuren.
- 182 De Commissie stelt tot slot, dat artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag niet voorgaat boven artikel 92, lid 3, sub c. De in artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag bedoelde streken worden gekenmerkt door het feit dat de nadelen waarmee een investeerder daar te maken krijgt wat de kosten van zijn investering betreft, groter zijn dan in de streken in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Aangezien in een geval als het onderhavige deze nadelen worden opgenomen in de kosten-batenanalyse die wordt gemaakt met het oog op de vaststelling van het totale steunbedrag dat door de Commissie kan worden goedgekeurd, wordt rekening gehouden met het feit dat de streken in de zin van

artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag meer voor steun in aanmerking komen. Een parallele toepassing van de punten a en c van artikel 92, lid 3, van het Verdrag kan dan ook onmogelijk tot gevolg hebben, dat de bepaling sub a van haar eigen werkingssfeer wordt beroofd.

Beoordeling door het Gerecht

- 183 In hoofdstuk X, eerste alinea, van de beschikking begint de Commissie met een verwijzing naar het standpunt van de Duitse regering, dat de drie afwijkingen als bedoeld in, respectievelijk, artikel 92, lid 2, sub c, artikel 92, lid 3, sub b, en artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag in casu van toepassing zijn. In de volgende twee alinea's zet zij uiteen, waarom zij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, en van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag op de betrokken steunmaatregelen uitgesloten acht. In de tweede zin van de derde alinea verklaart zij, dat „de in artikel 92, lid 3, sub a en c, bedoelde afwijking en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobiellindustrie in dit geval volstaan om aan de problemen van de nieuwe deelstaten het hoofd te bieden”.
- 184 De Commissie heeft dus erkend, dat niet alleen artikel 92, lid 3, sub c, maar ook artikel 92, lid 3, sub a, op de litigieuze steunmaatregelen van toepassing is, zoals ook blijkt uit het feit dat in hoofdstuk XII, eerste alinea, van de beschikking de in deze bepaling gebezigde bewoordingen worden gebruikt. De Commissie erkent daar namelijk, dat de nieuwe deelstaten een „onderontwikkeld gebied met een lage levensstandaard” zijn, waar „de werkloosheid (...) bijzonder hoog is en nog toeneemt”. Vervolgens verklaart zij, dat hoge investeringssubsidies en andere steunmaatregelen werden goedgekeurd om „de regionale ontwikkeling te stimuleren”.
- 185 Bovendien heeft de Commissie in haar memories verklaard, zonder door verzoekers of door de Duitse regering te worden weersproken, dat de

steunintensiteit waarmee zij in casu heeft ingestemd, hoger is dan die welke zij gewoonlijk accepteert in geval van toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag op regionale steun in Duitsland. In dit verband heeft zij opgemerkt, dat de specifieke nadelen waarmee investeerders in de in artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag bedoelde streken te maken krijgen, worden meegenomen in de kosten-batenanalyse die zij met het oog op de vaststelling van het goed te keuren totale steunbedrag uitvoert, zodat bij haar berekeningen rekening wordt gehouden met het feit dat die streken meer in aanmerking komen voor steun.

186 Het argument als zou de Commissie de gunstiger bepaling van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag niet op de litigieuze steunmaatregelen hebben willen toepassen, is bijgevolg ongegrond.

187 Voorts moet worden beklemtoond, dat het Hof in het arrest Spanje/Commissie van 14 januari 1997 (reeds aangehaald) het door verzoekers in hun verzoekschrift verdedigde standpunt met zoveel woorden heeft verworpen, door (in punt 17) te overwegen, dat het verschil in formulering tussen de punten a en c van artikel 92, lid 3, van het Verdrag niet betekent, „dat de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub a, op geen enkele manier rekening zou mogen houden met het gemeenschappelijk belang en zich ertoe moet beperken, de regionale specificiteit van de betrokken maatregelen na te gaan zonder hun invloed op de betrokken markt of markten in de gehele Gemeenschap te beoordelen”. Het Hof heeft ook verklaard, dat „bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub a, alsook sub c, niet alleen rekening [wordt] gehouden met de gevolgen die de door deze bepalingen van het Verdrag bestreken steunmaatregelen voor de regio hebben, maar ook, gelet op artikel 92, lid 1, met de gevolgen van deze maatregelen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten en derhalve met de mogelijke sectorielle repercussies daarvan op gemeenschapsniveau”.

188 De argumenten waarmee verzoekers opkomen tegen het feit dat in de beschikking wordt verwezen naar de in de automobielsector bestaande overcapaciteit, zijn dan ook kennelijk ongegrond, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie in het kader van artikel 92, lid 3, van het Verdrag

beschikt (zie ook arrest Spanje/Commissie van 14 januari 1997, reeds aangehaald, punt 18). Dit geldt in het bijzonder voor de steuntoeslagen of „top-ups”, ten aanzien waarvan de Commissie in hoofdstuk XI, vijfde alinea, van de beschikking opmerkt, dat bij de beoordeling van regionale steun aan de automobiellindustrie voor deze toeslagen „meestal toestemming [wordt] gegeven, tenzij de investering capaciteitsproblemen in de betreffende sector oplevert. In dergelijke gevallen mag de steun niet meer bedragen dan een netto compensatie van de regionale nadelen”.

- 189 Ten slotte moet worden vastgesteld, dat de Commissie haar beoordeling overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag naar behoren heeft gemotiveerd, inzonderheid in de hoofdstukken X, XI en XII van de beschikking.
- 190 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag en inzake een gebrekkige motivering falen derhalve.

Schending van de algemene opzet van artikel 92, lid 3, van het Verdrag

- 191 Verzoekers voeren in wezen vijf grieven aan.

a) De noodzaak van een onderzoek „ex ante” en de toepasselijkheid van de communautaire kaderregeling

Argumenten van partijen

- ¹⁹² Volgens verzoekers moet de Commissie bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt uitgaan van de informatie waarover zij beschikte op het moment waarop de steun werd verleend (onderzoek „ex ante”), en niet op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (onderzoek „ex post”). Zij beroepen zich in dit verband op het arrest van het Hof van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 43 en 45; hierna: „arrest Boussac”), en op het arrest van het Gerecht van 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commissie (T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punten 96 en 98). Zij voeren voorts de volgende argumenten aan:
- wanneer artikel 93, lid 3, van het Verdrag bepaalt, dat de Commissie vooraf van elk steunvoornemen op de hoogte wordt gebracht, is dit juist om haar in staat te stellen, de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt „ex ante” te onderzoeken;
 - voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt is beslissend het moment waarop de gevolgen voor de mededinging zich doen gevoelen (zie, wat de terugbetaling van steun betreft, arrest Hof van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 26);
 - de beoordeling of er sprake is van een element van staatssteun, en meer in het bijzonder de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, dient „ex ante” plaats te vinden (arresten Hof in de zaken Boussac, punten 43-45, en Tubemeuse II, en arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, Jurispr. blz. I-1603, punt 19);

- een benadering „ex post” is in strijd met het beginsel van de rechtsstaat. Indien voor de beoordeling van een steunmaatregel de feitelijke en rechts-situatie ten tijde van de vaststelling van de beschikking van de Commissie bepalend was, zou de Commissie al naargelang het door haar gewenste resultaat het meest geschikte tijdstip kunnen kiezen. Bovendien moeten de criteria voorzienbaar zijn, wat bij een benadering „ex post” niet gegaran-deerd is.
- 193 Een en ander betekent volgens verzoekers, dat voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt het tijdstip waarop de steun werd toegekend, dat wil zeggen 22 maart 1991, bepalend is, en niet de datum van vaststelling van de beschikking in 1996. Dit geldt ook voor de steunbedragen die ten tijde van de vaststelling van de beschikking nog niet waren uitgekeerd. Alle tranches van steun die gelijktijdig en voor hetzelfde project is toegekend, moeten namelijk volgens een en hetzelfde juridisch en feitelijk kader worden beoordeeld.
- 194 Verzoekers stellen voorts, dat de litigieuze steunmaatregelen deel uitmaakten van een programma inzake regionale steun dat reeds was goedgekeurd, en dat de Commissie die maatregelen dus niet mocht toetsen op hun verenigbaarheid met de communautaire kaderregeling. De Commissie mocht enkel nagaan, of de steunmaatregelen in overeenstemming waren met de voorwaarden van genoemd programma.
- 195 In casu werden de investeringssubsidies definitief toegekend bij de decreten van 1991 (zie hiervóór, punt 19). De latere wijzigingen die in die decreten werden aangebracht, hebben de essentie ervan niet gewijzigd, doch enkel het bedrag van de steun verminderd en daarmee de negatieve gevolgen ervan voor de mededinging verzacht. Wat de fiscale investeringspremies betreft, werd op 18 maart 1991 een harde toezegging gedaan (zie hiervóór, punt 20).
- 196 Al deze steun werd toegekend in het kader van het negentiende kaderplan, dat was vastgesteld op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak. Dit plan nu was reeds door de Commissie goedgekeurd, zoals uit hoofdstuk VIII, vierde alinea,

van de beschikking blijkt. Het in de decreten van 1991 opgenomen voorbehoud inzake de goedkeuring van de steunmaatregelen door de Commissie was dan ook zonder betekenis.

- 197 Verzoekers bestrijden ook de in het verweerschrift vervatte bewering volgens welke de Commissie zich bij haar goedkeuring van de algemene steunprogramma's uitdrukkelijk het recht zou hebben voorbehouden, na te gaan of aan de voorwaarden van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag was voldaan. Zij verwijten de Commissie, dat zij de documenten waarin dat voorbehoud zou zijn opgenomen, niet aan hen heeft overgelegd, en wijzen erop, dat de overlegging ervan in de fase van de dupliek tardief en niet-ontvankelijk is.
- 198 Gesteld al dat de Commissie bij haar goedkeuring van het negentiende kaderplan het voorbehoud had gemaakt, dat de bepalingen van de communautaire kaderregeling moesten worden nageleefd, dan nog was deze kaderregeling in maart 1991, de maand waarin de litigieuze steun definitief werd toegekend, niet van toepassing.
- 199 Uit punt 2.5 van de communautaire kaderregeling, zoals bekendgemaakt in 1989, blijkt namelijk, dat deze regeling vanaf 1 januari 1989 gedurende een periode van twee jaar moest worden toegepast. De geldigheid ervan liep dus af op 31 december 1990. Pas in april 1991, nadat de in geding zijnde steun definitief was toegekend, stemde de Bondsrepubliek Duitsland ermee in, dat de communautaire kaderregeling opnieuw werd ingevoerd.
- 200 Verzoekers voegen in dit verband nog het volgende toe:

— beschikking 90/381 van 21 februari 1990 (reeds aangehaald), waarbij de Bondsrepubliek Duitsland „overeenkomstig” de communautaire kaderregeling werd verplicht steunmaatregelen die een bepaald bedrag overschreden,

- bij de Commissie aan te melden, was niet van toepassing op de nieuwe deelstaten, die nog geen deel uitmaakten van de Bondsrepubliek Duitsland, en zij kan de oorspronkelijke geldigheidsduur van die kaderregeling, die op 31 december 1990 verstreek, niet hebben verlengd;
- het besluit om de communautaire kaderregeling, die in het vervolg ook voor de nieuwe deelstaten zou gelden, te verlengen, werd bekendgemaakt in het Publicatieblad C 81 van 26 maart 1991, dat op 27 maart 1991, dus na de definitieve toekenning van de litigieuze steun, beschikbaar was. De communautaire kaderregeling kon niet met terugwerkende kracht worden toegepast, aangezien de tekst ervan niet in een dergelijke toepassing voorziet en het met het rechtszekerheidsbeginsel in strijd zou zijn, een gemeenschapsbesluit reeds vóór afkondiging van kracht te doen zijn (arrest Hof van 11 juli 1991, Crispoltoni, C-368/89, Jurispr. blz. I-3695, punt 17);

 - de Commissie heeft niet duidelijk gemaakt, wanneer het besluit tot verlenging van de kaderregeling werd genomen. Bovendien is het twijfelachtig, of dit besluit rechtsgeldig is genomen. De brief van de Commissie aan de lidstaten dateert namelijk van 31 december 1990, terwijl aan het einde van het jaar geen Commissievergaderingen plaatsvonden. Bovendien komt de in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1991, C 81, blz. 4) bekendgemaakte tekst niet overeen met de tekst die de Duitse regering heeft ontvangen;

 - de brief waarin de Commissie de Duitse regering voorstelde, de communautaire kaderregeling te verlengen, werd pas op 8 januari 1991 door die regering ontvangen, zoals blijkt uit het door de permanente vertegenwoordiging van Duitsland bij de Europese Gemeenschappen aangebrachte stempel van binnenkomst. Op die datum was de geldigheidsduur van de oude kaderregeling reeds verstreken, zodat het voorstel van de Commissie moest worden verstaan als een voorstel tot herinvoering van die regeling, die zonder de instemming van de lidstaten niet met terugwerkende kracht kon worden

toegepast (zie arresten Spanje/Commissie van 29 juni 1995, reeds aangehaald, punt 24, en van 15 april 1997, reeds aangehaald, punten 28 e.v.);

- de communautaire kaderregeling kan op zichzelf de lidstaten niet binden, zolang deze niet met de regeling hebben ingestemd. In casu heeft de Bondsrepubliek Duitsland zich van meet af aan tegen de communautaire kaderregeling verzet (zie beschikking 90/381 van 21 februari 1990, reeds aangehaald). Op 7 februari 1991 deelde de staatssecretaris van het Bondsministerie van Economische zaken aan het met mededingingsaangelegenheden belaste lid van de Commissie mee, dat naar het oordeel van de bondsregering de communautaire kaderregeling niet van toepassing was op de nieuwe deelstaten. De Bondsrepubliek Duitsland stemde uiteindelijk pas in april 1991 met de regeling in.
- 201 De Commissie betoogt, zakelijk weergegeven, dat zij gerechtigd was de in juni 1996 geldende versie van de communautaire kaderregeling toe te passen en rekening mocht houden met de feitelijke omstandigheden ten tijde van de vaststelling van de beschikking. Verzoekers hebben namelijk sinds maart 1991 hun plannen fundamenteel gewijzigd, terwijl ook de decreten waarbij de steun werd toegekend, tot februari 1996 herhaaldelijk zijn veranderd. Het is dan ook uitgesloten, dat de Commissie bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen in 1996 had moeten uitgaan van de situatie in 1991, terwijl in de tussentijd alle wezenlijke parameters fundamenteel waren gewijzigd.
- 202 De Commissie is voorts van mening, dat de litigieuze steunmaatregelen ter voorafgaande goedkeuring bij haar hadden moeten worden aangemeld.

Beoordeling door het Gerecht

- 203 Anders dan verzoekers stellen, konden de litigieuze steunmaatregelen niet worden geacht deel uit te maken van een programma inzake regionale steun dat reeds

door de Commissie was goedgekeurd, waardoor zij van de verplichting tot voorafgaande aanmelding zouden zijn vrijgesteld.

204 Door in het op basis van de wet inzake de gezamenlijke taak vastgestelde negentiende kaderplan te verwijzen naar bepaalde sectoren waarin elk steunvoornemen vooraf door de Commissie moest worden goedgekeurd (zie hiervóór, punt 7), heeft Duitsland er akte van genomen, dat de goedkeuring van de in dit plan voorziene regionale steun zich niet uitstreckte tot de betrokken sectoren, in het bijzonder de automobielsector, voor zover de kosten van het te steunen project de 12 miljoen ecu overschreden.

205 Dit wordt onder meer bevestigd door de brief van de Commissie van 2 oktober 1990 waarbij de in het negentiende kaderplan voorziene regeling inzake regionale steun voor het jaar 1991 werd goedgekeurd (zie hiervóór, punt 7), en door de brief van de Commissie van 5 december 1990 waarbij de toepassing van de wet inzake de gezamenlijke taak op de nieuwe deelstaten werd goedgekeurd (zie hiervóór, punt 11), waarin de Commissie de Duitse regering uitdrukkelijk erop wees, dat bij de uitvoering van de voorgenomen maatregelen de in bepaalde sectoren van de industrie bestaande communautaire kaderregeling in acht moest worden genomen; door de brieven van 14 december 1990 en 14 maart 1991, waarin de Commissie beklemtoonde, dat de steun voor de nieuwe investeringen van Volkswagen niet zonder voorafgaande aanmelding en zonder haar goedkeuring mocht worden verleend (zie hiervóór, punt 18), en door het feit dat elk van de decreten van 1991 is vastgesteld „onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie”. Verzoekers stellen ten onrechte, dat deze toevoeging zonder betekenis was, aangezien door de goedkeuring van het negentiende kaderplan de steun reeds was toegestaan. Zoals hiervóór in punt 204 is beklemtoond, strekte die goedkeuring zich immers niet uit tot de automobielsector. Voorts kunnen verzoekers niet op goede gronden stellen, dat de overlegging van voormelde brieven in bijlage bij de dupliek tardief en niet-ontvankelijk is. In de eerste plaats immers worden die brieven zowel in hoofdstuk II van de beschikking als in het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure genoemd. In de tweede plaats zijn zij overgelegd in reactie op een bezwaar dat voor het eerst in de repliek was geformuleerd.

- 206 Gelet op dit een en ander kon de opschorting van de toepassing van de communautaire kaderregeling tussen januari en april 1991, al zou hiervoor het bewijs zijn geleverd, rechtens niet tot gevolg hebben, dat de goedkeuring van het negentiende kaderplan moest worden geacht zich ook uit te strekken tot de steunmaatregelen ten behoeve van de automobielsector. In deze omstandigheid moet integendeel worden aangenomen, dat artikel 93, lid 3, van het Verdrag volledig op de betrokken steunmaatregelen van toepassing bleef.
- 207 Bijgevolg gold voor de litigieuze steunmaatregelen hoe dan ook een verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie en mochten die maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing had geleid.
- 208 Daarentegen is de vraag, of de communautaire kaderregeling in maart 1991 al dan niet verbindend was voor Duitsland, voor het onderhavige geschil irrelevant.
- 209 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat ofschoon de voorschriften van de communautaire kaderregeling, die de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 1, van het Verdrag als „dienstige maatregelen” aan de lidstaten heeft voorgesteld, geenszins dwingend zijn en de lidstaten enkel binden, indien deze ermee hebben ingestemd (zie arrest Spanje/Commissie van 15 april 1997, reeds aangehaald, punten 30-33), niets de Commissie belet om, in het kader van de uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover zij bij de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag beschikt, de steunmaatregelen die bij haar moeten worden aangemeld, met inachtneming van die voorschriften te onderzoeken.
- 210 Overigens vindt de door verzoekers verdedigde zienswijze volgens welke de Commissie bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt in 1996 enkel mocht uitgaan van de gegevens die in 1991 voorhanden waren, geen steun in de communautaire

rechtspraak. Zo heeft het Hof in zijn arresten van 10 juli 1986, België/Commissie (234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16), en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie (C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 33), verklaard, dat de wettigheid van een beschikking betreffende steunmaatregelen moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf. Het Gerecht heeft op gelijke wijze beslist in zijn arrest van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie (T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 81).

- 211 Bovendien zijn volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag alle steunmaatregelen „die de mededinging (...) vervalsen of dreigen te vervalsen”, verboden, voor zover zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Wanneer zij nagaat, of er sprake is van een steunmaatregel in de zin van deze bepaling, is de Commissie dus niet strikt gebonden door de ten tijde van de vaststelling van haar beschikking bestaande mededingingsvoorwaarden. Zij dient haar beoordeling te verrichten vanuit een dynamisch perspectief en daarbij rekening te houden met de te verwachten ontwikkeling van de mededinging en met de gevolgen die de betrokken steun voor de mededinging zal hebben.
- 212 Bijgevolg kan de Commissie niet worden aangewreven, dat zij rekening heeft gehouden met omstandigheden die na de vaststelling van een voornemen tot invoering of wijziging van een steunmaatregel zijn ingetreden. De omstandigheid dat de betrokken lidstaat in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag de voorgenomen maatregelen tot uitvoering heeft gebracht voordat de onderzoeksprocedure tot een eindbeslissing heeft geleid, is in dit verband irrelevant.
- 213 Verzoekers' betoog, dat een dergelijke praktijk op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel, kan niet worden aanvaard. Immers, ofschoon de Commissie in de inleidende onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag over een redelijke termijn moet kunnen beschikken, dient zij nochtans met voortvarendheid te werk te gaan en rekening te houden met het belang dat de lidstaten erbij hebben spoedig te weten waar zij aan toe zijn op gebieden waar ingrijpen dringend noodzakelijk kan zijn in verband met het effect dat deze lidstaten van de voorgenomen stimulerende maatregelen verwachten. De Commissie dient derhalve haar standpunt te bepalen binnen een redelijke termijn,

die door het Hof is bepaald op twee maanden [arrest Hof van 11 december 1973, Lorenz/Commissie, 120/73, Jurispr. blz. 1471, punt 4; zie ook artikel 4 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, PB L 83, blz. 1]. Deze algemene verplichting met voortvarendheid te werk te gaan, geldt voor de Commissie ook wanneer zij besluit de contradictoire onderzoeksprocedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden; wanneer zij op dit punt in gebreke blijft, kan dit nalaten in voorkomend geval door de gemeenschapsrechter worden bestraft in het kader van een procedure krachtens artikel 175 EG-Verdrag (thans artikel 232 EG).

- 214 Voorts is een mogelijke schending van het rechtszekerheidsbeginsel in casu niet aan de orde. Het tijdsinterval tussen de vaststelling van de eerste decreten houdende toekenning van steun (maart 1991) en de vaststelling van de beschikking (26 juni 1996) is immers in de eerste plaats toe te schrijven aan het feit dat niet alle in geding zijnde maatregelen werden aangemeld, in de tweede plaats aan de wijzigingen die verzoekers achtereenvolgens in hun plannen aanbrachten, waardoor ook steeds de toekenningsdecreten werden gewijzigd, en in de derde plaats aan de aanzienlijke moeilijkheden die de Commissie ondervond bij haar pogingen om van de Duitse regering en van verzoekers de informatie te verkrijgen die zij nodig had om een beslissing te kunnen nemen (zie hiervóór, punten 16-42).
- 215 In het bijzonder blijkt uit de Mosel I-beschikking, dat de Commissie begin 1993 in staat was een beslissing te nemen over alle investeringsplannen van Volkswagen, zoals deze aanvankelijk aan haar waren voorgelegd. Op een uitdrukkelijk verzoek van Volkswagen van 31 januari 1993 beperkte de Commissie zich bij haar beoordeling tot de steun voor Mosel I en Chemnitz I. Pas toen zij in 1995 aan de Duitse autoriteiten meedeelde, dat zij wellicht een beschikking zou vaststellen op basis van het onvolledige dossier waarover zij beschikte, ontving zij ten slotte de informatie die zij nodig had. Uiteindelijk was zij pas in de loop van 1996 in staat, met volledige kennis van zaken een beslissing te nemen.
- 216 In de tussentijd waren verzoekers' oorspronkelijke plannen tot drie maal toe veranderd en waren als gevolg daarvan de decreten van 1991 gewijzigd bij die

van 1993, 1994 en 1996. Ofschoon verzoekers het niet eens zijn over de omvang van die wijzigingen, staat vast dat zij in elk geval hebben geleid tot een aanzienlijke verkleining van de projecten en, vooral, tot een uitstel van de inbedrijfstelling van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en van de fabriek Chemnitz II met drie à vier jaar.

217 In deze omstandigheden kunnen verzoeksters niet op goede gronden stellen, dat de Commissie plannen die in 1993, 1994 of 1996 waren opgesteld, enkel aan de hand van de haar in 1991 ter beschikking staande gegevens mocht beoordelen. De Commissie heeft integendeel de successieve wijzigingen terecht in haar beoordeling betrokken.

218 Zelfs indien de Commissie aanvankelijk haar goedkeuring had gehecht aan de ingevolge de decreten van 1991 toegekende steun, had zij die steunmaatregelen na hun wijziging opnieuw mogen onderzoeken overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag, waarin is bepaald dat zij van elk voornemen tot wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, zodat zij haar opmerkingen kan maken. Gesteld dat er in 1991 geen sprake was geweest van overcapaciteit in de automobielsector, dan had de Commissie dus in beginsel rekening mogen houden met de overcapaciteit die na 1993 was ontstaan.

219 Bijgevolg moeten verzoekers' argumenten inzake de noodzaak van een onderzoek „ex ante” en inzake de niet-toepasselijkheid van de communautaire kaderregeling in hun geheel worden afgewezen.

b) De kwalificatie van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en van de fabriek Chemnitz II als „uitbreidingsinvesteringen”

Argumenten van partijen

- 220 Volgens de Freistaat Sachsen heeft de Commissie, door een onderscheid te maken tussen uitbreidingsinvesteringen en nieuwe investeringen, terwijl dit onderscheid in de communautaire kaderregeling niet voorkomt, het beginsel van het institutionele evenwicht geschonden (zie arresten Hof van 22 mei 1990, Parlement/Raad, reeds aangehaald, punten 21 en 22, en 2 maart 1994, Parlement/Raad, C-316/91, Jurispr. blz. I-625, punten 11 e.v.). Volgens artikel 94 EG-Verdrag (thans artikel 89 EG) is het namelijk aan de Raad om alle verordeningen vast te stellen die dienstig zijn voor de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag.
- 221 Verzoekers stellen, dat de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II ten onrechte als „uitbreidingsinvesteringen” zijn aangemerkt. Indien zij waren aangemerkt als „investeringen op onontsloten terrein”, zoals de carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II, zouden alle litigieuze investeringssubsidies verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard.
- 222 Verzoekers merken in de eerste plaats op, dat enkel de vergroting van een bestaande fabriek als „uitbreidingsinvestering” kan worden aangemerkt. In casu is Mosel II op akkerland gebouwd. De gebouwen en installaties ervan zijn volledig nieuw, staan los van Mosel I en zijn gebouwd door een ander bedrijf dan het bedrijf dat Mosel I heeft gebouwd. Bovendien is het de bedoeling, dat Mosel I wordt gesloten zodra alle onderdelen van Mosel II in bedrijf zijn. Gedurende de gehele administratieve procedure en in de beschikking zelf heeft de Commissie steeds gesproken van de „nieuwe fabrieken” of de „nieuwe investeringsprojecten” van verzoekers. Mosel II moet derhalve worden beschouwd als een investering op een onontsloten terrein. Hetzelfde geldt voor Chemnitz II.

- 223 In de tweede plaats beantwoorden Mosel II en Chemnitz II ook aan de in hoofdstuk XII, achtste alinea, van de beschikking gegeven definitie van een investering „op onontsloten terrein”. De Commissie heeft ten onrechte een onderscheid gemaakt tussen de carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II enerzijds, en de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II anderzijds, terwijl het project in zijn totaliteit een investering op een onontsloten terrein vormt.
- 224 Verzoekers beklemtonen, dat Mosel II en Chemnitz II één project vormen, dat stapsgewijs wordt gerealiseerd. Het basisconcept van dit project, namelijk de bouw van een autofabriek die de vier productieonderdelen omvat (perserij, carrosseriebouw, lakstraat en eindmontering), met een automotorenfabriek in de nabijheid, heeft ondanks de spreiding in de tijd, de verlaging van de geïnvesteerde som en de vermindering van de productiecapaciteit en van het steunbedrag, geen enkele wijziging ondergaan ten opzichte van het oorspronkelijke project van 1991.
- 225 De productiehallen zijn volgens plan gebouwd. De carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II zijn, zoals was voorzien, in 1992 respectievelijk 1994 voltooid. Alleen de inbedrijfstelling van de eindmonteringswerkplaats is uitgesteld van 1994 tot 1996, en die van de lakstraat van 1994 tot 1997. Enkel het logistiekcentrum, dat geen onderdeel vormt van de productie-eenheden, is niet, zoals was voorzien, door Volkswagen gebouwd op het terrein van Mosel II, maar door een derde onderneming op enkele kilometers afstand van de fabriek.
- 226 Verzoekers voegen hieraan nog toe, dat de in Mosel II gebruikte technologie moderner is dan oorspronkelijk was gepland, dat de productie is vereenvoudigd en geautomatiseerd, en dat de productiviteit is gestegen, vooral doordat men gebruik is gaan maken van gekwalificeerde toeleveranciers in de buurt en doordat bepaalde diensten zijn uitbesteed. Verzoeksters beklemtonen echter, dat hierdoor niet de inhoud van het investeringsproject is gewijzigd, maar dat het project enkel is aangepast aan de technische vooruitgang.

- 227 Uit de gekozen tijdelijke oplossing, die erin bestaat dat het gedeelte van Mosel II dat reeds operationeel is, kale carrosserieën levert aan Mosel I, kan volgens verzoekers niet worden afgeleid, dat Mosel II niet een investering op onontsloten terrein is. De Commissie heeft zich huns inziens ten onrechte op het standpunt gesteld, dat dankzij deze oplossing in Mosel al in 1994 een „volledig functionerende” fabriek tot stand was gekomen, bestaande uit de eindmonteeringswerkplaats en de lakstraat van Mosel I en de perserij en de carrosserie-werkplaats van Mosel II.
- 228 Het is nooit de bedoeling geweest, dat Mosel I en Mosel II een geïntegreerde autofabriek zouden worden. Tussen beide fabrieken bestaan aanzienlijke technische verschillen en het zou uit economisch oogpunt onzinnig zijn, Mosel I duurzaam te integreren in het productieproces van Mosel II.
- 229 De Commissie was er volledig van op de hoogte, dat Mosel I slechts een tijdelijke oplossing was en uiteindelijk zou moeten worden gesloten. Verzoekers verwijzen in dit verband naar hoofdstuk IX, negende alinea, van de Mosel I-beschikking, waarin de Commissie verklaart, dat „[d]e redenering achter deze tijdelijke oplossing was dat ervoor moest worden gezorgd dat ter plaatse geschoolde arbeidskrachten beschikbaar bleven en werden opgeleid totdat de nieuwe fabriek Mosel II operationeel wordt”.
- 230 Overeenkomstig deze tijdelijke oplossing werd op 23 december 1996 in Mosel I de montage gestaakt, gevolgd door sluiting van de lakstraat in maart 1997. In oktober 1996 werd in Mosel II begonnen met de montage van de Passat B5. Slechts een klein gedeelte van de gebouwen van Mosel I wordt nog gebruikt voor retoucheerwerkzaamheden en voor de opslag van losse onderdelen die afkomstig zijn van andere tot het concern behorende fabrieken. Het is niet de bedoeling, dat Mosel I in Mosel II wordt geïntegreerd.
- 231 Het is overigens om zowel technische als economische redenen uitgesloten, dat de installaties van Mosel I na de voltooiing van Mosel II in bedrijf zullen blijven of opnieuw in bedrijf zullen worden genomen.

- 232 Ook de vaststelling door de Commissie, dat de VW-onderneming in Saksen sedert 1994 rendabel is (hoofdstuk XII, negende alinea, van de beschikking), is volgens verzoekers feitelijk onjuist. Volkswagen heeft integendeel een bedrag van 367 miljoen DEM aan VW Sachsen overgemaakt ter compensatie van de verliezen die deze onderneming van 1994 tot 1996 heeft geleden. De Commissie was hiervan op de hoogte. Bovendien bestaat er volgens verzoekers geen verband tussen de productiviteit en de bezettingsgraad van een fabriek enerzijds, en de rentabiliteit ervan anderzijds. Hoe dan ook heeft de vermeende rentabiliteit van de installaties van Mosel in 1994 in de administratieve procedure geen rol gespeeld en hebben verzoekers noch de Bondsrepubliek Duitsland de gelegenheid gehad, zich hierover uit te spreken.
- 233 Verzoekers achten het irrelevant, dat zij reeds in 1996 hadden afgerekend met bepaalde nadelen die typerend zijn voor een investering op onontsloten terrein. Volkswagen heeft op eigen kosten en met het oog op de verwezenlijking van Mosel II inspanningen geleverd die gericht waren op de ontwikkeling van de infrastructuur, de logistieke organisatie en de toeleveringsstructuur. Bovendien zijn de oorspronkelijke nadelen in de Mosel I-beschikking niet in aanmerking genomen, zodat de Commissie in de beschikking rekening had moeten houden met alle aan de investeringen in Mosel II verbonden nadelen.
- 234 Wat de scholing van de arbeidskrachten van Mosel I met het oog op hun inzetbaarheid bij Mosel II betreft, beklemtonen verzoekers, dat de in Mosel I toegepaste traditionele laktechniek (op basis van oplosmiddelen) aanzienlijk verschilt van de in Mosel II gebruikte techniek (op basis van water). Hetzelfde geldt voor de eindmontering. De uiterst geavanceerde technologieën van de installaties van Mosel II en de techniek van computergestuurde afstelling verlangen huns inziens een bijzondere beheersing van de machines, die zeer sterk verschilt van de in Mosel I toegepaste knowhow.
- 235 Met betrekking tot de toeleveranciers merken verzoekers op, dat terwijl er in 1990 geen enkele voor Volkswagen bruikbare leverancier in de buurt gevestigd was, de door Volkswagen met het oog op Mosel II gedane inspanningen tot gevolg hadden, dat er in 1994 acht „just-in-time”-leveranciers aanwezig waren. Eind 1997 waren er zelfs elf van dit soort leveranciers, die dertien modulaire bouwgroepen leverden. Die toeleveranciers hebben zich echter niet in de buurt

van Mosel en Chemnitz gevestigd wegens het tijdelijk in bedrijf blijven van Mosel I en Chemnitz I, maar uitsluitend wegens de door Mosel II en Chemnitz II geboden vooruitzichten op lange termijn.

- 236 De Commissie betoogt, dat voor de kwalificatie van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II beslissend is geweest het in 1993 door Volkswagen genomen besluit om het Mosel II-project op te splitsen in vier verschillende deelprojecten, die op verschillende tijdstippen zouden worden gebouwd en in bedrijf genomen. De extra bedrijfskosten moeten haars inziens voor elk van deze projecten individueel vanaf het tijdstip van inbedrijfstelling in aanmerking worden genomen.
- 237 Volgens de Commissie beschikt Volkswagen sedert juli 1992, de maand waarin de carrosseriewerkplaats van Mosel II operationeel werd, in Mosel over een functionerende autofabriek, aangezien het ter plaatse aanwezig zijn van een perserij daarvoor niet absoluut noodzakelijk is. In elk geval kon Volkswagen uiterlijk vanaf 1994 met door haar leveranciers geleverde onderdelen in haar perserij (operationeel in maart 1994) en carrosseriewerkplaats (operationeel in juli 1992) van Mosel II voertuigen prepareren, die in de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel I, die zich op hetzelfde industrieterrein bevonden, konden worden afgemaakt.

Beoordeling door het Gerecht

- 238 De overeenkomstig de communautaire kaderregeling verrichte beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt bestond in hoofdzaak hierin, dat werd uitgerekend welke netto meerkosten de gekozen locatie meebracht vergeleken met de vestiging van een fabriek in een centrale, niet-achtergebleven regio van de Gemeenschap.

239 Bij de berekening van de bedrijfskosten maakt de Commissie onderscheid tussen „investerings op onontsloten terrein”, waarvan zij de meerkosten over een periode van vijf jaar in aanmerking neemt, en „uitbreidingsinvesteringen”, waarvan zij de meerkosten slechts over een periode van drie jaar in aanmerking neemt.

240 In hoofdstuk XII, achtste alinea, van de beschikking verklaart de Commissie:

„Met projecten op nog onontsloten terreinen wordt niet enkel bedoeld dat de fabriek inderdaad in het open veld wordt neergezet, maar vooral dat het voor de investeerder om een nieuwe, nog niet-ontwikkelde locatie gaat. Voor de onderneming betekent dit in vergelijking met de uitbreiding van een bestaande fabriek de volgende typische problemen: het ontbreken van adequate infrastructuur, het ontbreken van georganiseerde logistiek, geen specifiek voor de onderneming geschoolde arbeidskrachten en nog geen net van toeleveranciers. Kunnen deze diensten worden overgenomen van een fabriek van dezelfde groep in de omgeving, dan wordt het project als uitbreiding beschouwd, zelfs wanneer het bouwterrein op zich nog niet ontsloten is. Deze begripsomschrijving van de Gemeenschap onderscheidt zich van het begrip ‚nieuwe investering’, zoals deze in het nationale recht kan zijn vastgelegd. Aangezien bij een dergelijk project op een onontsloten terrein aanzienlijke problemen moeten worden overwonnen en het geruime tijd zal duren eer de volledige capaciteit en daarmee de rentabiliteit kan worden bereikt, valt te rechtvaardigen dat de extra bedrijfskosten over een langere periode worden berekend.”

241 Anders dan de Freistaat Sachsen stelt, heeft de Commissie door het maken van dit onderscheid niet het beginsel van het institutionele evenwicht geschonden. De ingevolge artikel 94 van het Verdrag aan de Raad toekomende bevoegdheid tot vaststelling van alle verordeningen die dienstig zijn voor de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, wordt niet aangetast wanneer de Commissie in het kader van de uitoefening van de ruime beoordelingsvrijheid waarover zij bij de toepassing van deze bepalingen beschikt, vooraf vastgestelde operationele criteria toepast, zoals die welke ten grondslag liggen aan het onderscheid tussen investeringen op onontsloten terrein en uitbreidingsinvesteringen.

- 242 In casu heeft de Commissie de carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II beschouwd als investeringen op onontsloten terrein. Zij heeft derhalve bij haar kosten-batenanalyse de bedrijfskosten ervan over een periode van vijf jaar, namelijk van 1993 tot 1997 (carrosseriewerkplaats) en van 1994 tot 1998 (perserij), in aanmerking genomen. De lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II zijn daarentegen als uitbreidingsinvesteringen gekwalificeerd, zodat hun bedrijfskosten over een periode van drie jaar, namelijk van 1997 tot 1999, in aanmerking zijn genomen.
- 243 Dienaangaande verklaart de Commissie in hoofdstuk XII, negende en tiende alinea, van de beschikking:

„In het onderhavige geval moest de Commissie ermee rekening houden dat de verschillende afdelingen van de fabriek in Mosel op verschillende tijdstippen in bedrijf zullen worden genomen. Dit betekent dat ook de aanloopmoeilijkheden die aan de diverse onderdelen van het project verbonden zijn, op verschillende tijdstippen optreden. Bovendien nam de Commissie in aanmerking dat het project wegens de bij de uitvoering ervan opgetreden vertraging ook een ander karakter had gekregen. Met de installatie van een perserij en een carrosseriewerkplaats en de koppeling daarvan met de oude fabriek Mosel I was in Mosel al in 1994 een volledig functionerende autofabriek tot stand gekomen. Dit blijkt tevens uit de rentabiliteit van de VW-onderneming in Saksen sedert 1994.

De toekomstige investeringen voor een nieuwe lakstraat en een eindmonteringswerkplaats in Mosel II vormen daarom geen investeringen op onontsloten terrein maar een uitbreiding van bestaande capaciteiten. Aangezien er reeds een toeleveringsstructuur aanwezig is (...), de infrastructuur er inmiddels voorhanden is en de meeste werknemers worden overgenomen van Mosel I, is slechts in aanzienlijk geringere mate sprake van de typische nadelen van vestiging op onontsloten terrein. Hetzelfde geldt voor de motorenfabriek Chemnitz II. Evenals bij andere capaciteitsuitbreidingen gebeurt de productiegroei in deze fabrieken zeer snel. Terwijl de Duitse autoriteiten en VW in eerste instantie voorstelden voor alle projecten in Mosel en Chemnitz uit te gaan van de periode 1998-2002, heeft de Commissie in het geval van de projecten op nieuwe locaties onderzocht welke extra bedrijfskosten er voor periodes van vijf jaar bestaan, namelijk de

periode 1993-1997 (carrosserie) en 1994-1998 (perserij) en in het geval van de uitbreidingen de periode 1997-1999 (lakstraat, eindmontering, Chemnitz II). Ook werd ermee rekening gehouden dat de capaciteit van de perserij en van de carrosseriewerkplaats tegelijkertijd (1997-1999) zal worden opgevoerd van 432 auto's per dag tot 750 auto's per dag om voldoende aan de nieuwe lakstraat en de eindmonteringswerkplaats in Mosel II te kunnen leveren. In de analyse is dan ook ermee rekening gehouden dat er voor deze periode (1997-1999) ten gevolge van de uitbreiding extra bedrijfskosten zullen bestaan."

244 Zoals hiervóór reeds is uiteengezet, valt de vraag of de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II moeten worden aangemerkt als uitbreidingsinvesteringen dan wel als investeringen op onontsloten terrein, binnen de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag beschikt. De toetsing door het Gerecht dient derhalve beperkt te blijven tot de vraag, of de feiten op grond waarvan de bestreden kwalificatie is verricht, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van die feiten (zie arrest *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punten 23-28).

245 Voorts dient te worden beklemtoond, dat de kwalificatie van een investering als uitbreidingsinvestering of juist als investering op onontsloten terrein, plaatsvindt in een communautaire context en losstaat van de wijze waarop die investering moet worden gekwalificeerd volgens het belastingrecht van de lidstaat waartoe de begunstigde onderneming behoort (zie, per analogie, arrest Gerecht van 8 juni 1995, *Siemens/Commissie*, T-459/93, *Jurispr. blz. II-1675*, punt 76).

246 Het is niet komen vast te staan, dat de opvatting van de Commissie kennelijk onjuist is. Aan deze opvatting ligt de idee ten grondslag, dat de extra bedrijfskosten in aanmerking moeten worden genomen vanaf het moment waarop een nieuwe fabriek in bedrijf wordt genomen, of, wanneer de verschillende productie-eenheden op verschillende tijdstippen operationeel worden, voor elk bedrijfsonderdeel vanaf het moment van inbedrijfstelling. Elk bedrijfsonderdeel moet dus apart worden beoordeeld, teneinde in aanmerking te

kunnen nemen hoe het staat met de inrichting van de fabriek op het moment van inbedrijfstelling. Deze opvatting is in overeenstemming met de regel volgens welke afwijkingen van het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod op staatssteun strikt moeten worden uitgelegd.

- 247 In casu hebben verzoekers in afwijking van hun oorspronkelijke plannen de vier productie-eenheden van Mosel II op verschillende tijdstippen tussen 1992 en 1997 in bedrijf genomen. In deze omstandigheden volstaan de door hen aangevoerde argumenten niet om de conclusie van de Commissie te ontkrachten, volgens welke de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II niet als investeringen op onontsloten terrein kunnen worden aangemerkt, aangezien er uiterlijk vanaf 1994 in Mosel een volledig functionerende autofabriek was, bestaande uit de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel I (in de modernisering waarvan verzoekers meer dan 414 miljoen DEM hebben geïnvesteerd en die in de Mosel I-beschikking wordt omschreven als een uiterst modern autolakkerij- en montagebedrijf), de carrosseriewerkplaats en de perserij van Mosel II (in bedrijf genomen in, respectievelijk, juli 1992 en maart 1994), en de fabriek Chemnitz I. Zoals de Commissie — zonder op dit punt te zijn weersproken — heeft opgemerkt, ligt de productiecapaciteit van dit geheel sedert 1992 op 100 656 voertuigen per jaar; in 1992 werden er 34 000 exemplaren van het nieuwe Golf A 3-model geproduceerd, en in 1993, 1994 en 1995 waren dit er, respectievelijk, 71 800, 90 100 en 100 100.
- 248 Verzoekers hebben betoogd, dat de investeringen in Mosel II en Chemnitz II één geheel vormen en dat de combinatie van Mosel I/Chemnitz I en het eerste deel van Mosel II slechts een tijdelijke oplossing is. Er zij evenwel aan herinnerd, dat het Volkswagen-concern aanzienlijke steunbedragen heeft ontvangen, namelijk 487,3 miljoen DEM voor Mosel I en 84,8 miljoen DEM voor Chemnitz I (zie de Mosel I-beschikking). Dankzij deze steun beschikte het uiterlijk in 1994 over een volledig functionerende autofabriek en kon het met ingang van dat jaar met de productie beginnen. Zonder de steun zouden al zijn projecten in Mosel II en Chemnitz II zijn aangemerkt als investeringen op onontsloten terrein, maar aan de andere kant had de nieuwe fabriek dan niet zo snel in bedrijf kunnen worden genomen en waren er grotere investeringen noodzakelijk geweest, omdat in elk geval de infrastructuur, de logistiek, het personeelsbestand en het net van

toeleveranciers hadden moeten worden opgebouwd. Indien verzoekers' standpunt werd gevolgd, zou dit dus erop neerkomen dat het Volkswagen-concern voor één en hetzelfde project, de bouw van een autofabriek, twee maal kon profiteren van de regeling voor investeringen op onontsloten terrein.

- 249 Bovendien worden investeringen, zoals de Commissie opmerkt, niet primair gedaan teneinde in aanmerking te komen voor staatssteun, maar om te verzekeren dat in de toekomst winst wordt behaald. Een investeerder die erin slaagt, bepaalde aan zijn investering verbonden nadelen sneller uit de weg te ruimen, door de inbedrijfstelling van bepaalde onderdelen van zijn project te versnellen, zou zich derhalve niet „bestraft” moeten voelen door een verlaging van het steunbedrag waarop hij aanspraak kan maken, daar zijn infrastructurale bedrijfskosten verminderen en zijn productievoorwaarden beter worden.
- 250 De Commissie heeft dan ook geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt, door de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek Chemnitz II aan te merken als „uitbreiding van een bestaande fabriek”. In deze omstandigheden is het namelijk onjuist te stellen, dat die bedrijfsonderdelen van Mosel II en de fabriek Chemnitz II projecten „op onontsloten terrein” zijn. Integendeel, zoals de Commissie stelt, had het Volkswagen-concern reeds in 1996 afgerekend met bepaalde typische nadelen van een investering op onontsloten terrein in de in de beschikking bedoelde zin.
- 251 Met name blijkt uit het dossier, dat het concern vanaf 1994, doch uiterlijk in 1997, ter plaatse beschikte over een adequate infrastructuur, georganiseerde logistiek, specifiek voor de onderneming geschoolde arbeidskrachten en een solide toeleveringsstructuur.
- 252 Zoals de Commissie opmerkt, betekent het feit dat de ongeveer 1 330 werknemers van Mosel I die overgingen naar Mosel II, een zekere scholing moesten krijgen alvorens zij konden worden ingezet bij de productie van de nieuwe

modellen, waarbij nieuwe productietechnieken werden toegepast, niet, dat deze werknemers ongeschoold in de zin van de definitie van investeringen op onontsloten terrein waren.

- 253 Met betrekking tot de toeleveranciers moet worden opgemerkt, dat volgens het stuk dat als bijlage B4 is gehecht aan het verzoekschrift in zaak T-143/96, eind 1995 in Mosel 129 leveranciers van onderdelen (waarvan er acht volgens de „just-in-time” methode werkten) en 267 leveranciers op het gebied van constructie, uitrusting en diensten gevestigd waren, die samen 22 000 werknemers in dienst hadden. Volgens hetzelfde document was het aantal plaatselijke toeleveranciers toegenomen van nul in 1990 tot 87 in juni 1993. De Commissie heeft — zonder op dit punt te worden weersproken — opgemerkt, dat dus 30 % van de toeleveranciers ter plaatse gevestigd was, een percentage dat ruim boven het Europees gemiddelde in de automobielsector ligt.
- 254 Bovenstaande overwegingen kunnen niet ter discussie worden gesteld met het betoog, dat de Commissie een fout heeft gemaakt bij haar beoordeling van de rentabiliteit van de Volkswagen-ondernemingen in Saksen sedert 1994. In de eerste plaats immers is die fout niet aangetoond, aangezien die ondernemingen blijkens de boeken die als bijlage bij de dupliek in zaak T-143/96 zijn overgelegd, in 1994, 1995 en 1996 een positief bedrijfsresultaat hebben behaald van, respectievelijk, 49,4 miljoen DEM, 170 miljoen DEM en 209 miljoen DEM. In de tweede plaats heeft de Commissie terecht opgemerkt, dat de rentabiliteit van een nieuwe autofabriek slechts een van de factoren is aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt, of die fabriek moet worden beschouwd als een investering op onontsloten terrein dan wel als een uitbreidingsinvestering. In de beschikking wordt de rentabiliteit van de Volkswagen-ondernemingen in Saksen slechts genoemd ter bevestiging dat Mosel I en de perserij en de carrosseriewerkplaats van Mosel II sedert 1994 een volledig functionerende autofabriek vormden.
- 255 Voorts is de vraag, of de installaties van Mosel I na de voltooiing van Mosel II al dan niet in bedrijf zullen blijven, voor de onderhavige analyse irrelevant.

- 256 Wat de fabriek Chemnitz II betreft, hebben verzoekers geen enkel concreet argument aangevoerd waaruit blijkt dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld, dat er sprake was van een uitbreidingsinvestering van Chemnitz I. De Commissie heeft opgemerkt, dat de productie van de verschillende motoronderdelen tussen 1996 en 1998 geleidelijk is overgebracht van Chemnitz I naar Chemnitz II, zodat de twee fabrieken naast elkaar essentiële motoronderdelen hebben vervaardigd (zie bijlage B10 bij het verzoekschrift in zaak T-143/96).
- 257 De argumenten die verzoekers hebben aangevoerd om de kwalificatie van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en van de fabriek Chemnitz II als „uitbreidingsinvesteringen” te betwisten, falen derhalve.

c) De berekening van de kosten en de baten van de investering

Argumenten van partijen

- 258 Verzoeksters betogen, dat de kosten-batenanalyse van de investering is uitgevoerd op basis van onvolledige documenten en ontoereikend en/of onjuist is gemotiveerd.
- 259 Zij stellen in de eerste plaats, dat de Commissie enkele essentiële documenten buiten beschouwing heeft gelaten. Zij heeft namelijk de deskundige aan wie zij de uitvoering van de kosten-batenanalyse heeft opgedragen, de heer Sterk, enkel de door Volkswagen in januari 1996 overgelegde documenten ter hand gesteld. Deze documenten vormden echter slechts een aanvulling op de stukken die Volkswagen

in mei 1993 en mei 1994 had overgelegd. De documentatie van 1996 was dus onvolledig en kon de deskundige op het verkeerde been zetten.

- 260 Tijdens een bijeenkomst op 29 mei 1996 kwam Volkswagen ter ore, dat de deskundige niet over de stukken van 1993 en 1994 beschikte, waarop zij hem die stukken terstond deed toekomen. Uit de korte tijd die tussen de toezending van die stukken en de vaststelling van de beschikking op 26 juni 1996 lag, alsmede uit de beschikking zelf leiden verzoekers echter af, dat de deskundige die stukken niet heeft kunnen bestuderen.
- 261 Uit het met het verweerschrift overgelegde deskundigenrapport blijkt volgens verzoekers, dat de deskundige geen tijd heeft gehad om de in de punten 6.1.1, 6.1.3 en 6.5.2 tot en met 6.5.7 van het rapport beschreven nadelen, in het bijzonder de subsidie voor de aansluiting op het wegennet, grondig te onderzoeken.
- 262 In de tweede plaats geeft hoofdstuk XII, vijfde, zesde, zevende, elfde, twaalfde en dertiende alinea, van de beschikking volgens verzoekers geen inzicht in de wijze waarop de kosten en de baten zijn berekend, zodat de beschikking in strijd is met artikel 190 van het Verdrag.
- 263 Ook al behoeft de Commissie in de beschikking niet elk van de factoren die bij de berekening van de extra investerings- en bedrijfskosten in aanmerking worden genomen, te noemen, zij dient wel, althans in grote lijnen, de belangrijkste ervan aan te geven en in cijfers uit te drukken, vooral wanneer de met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun aanzienlijk is.
- 264 In de derde plaats wordt volgens verzoekers in de beschikking niet aangegeven, met welke van de door Volkswagen genoemde meerkosten geen rekening is gehouden. Zo zijn de extra salariskosten die zouden ontstaan indien de

werknemers van VW Sachsen op korte termijn niet meer werden bezoldigd overeenkomstig de in Saksen geldende metaal-cao, maar volgens het eigen beloningssysteem van Volkswagen, geraamd op 161,6 miljoen DEM. Dit risico vormt een essentieel element, dat de Commissie volledig heeft genegeerd of ten onrechte van de hand heeft gewezen, zonder hierover ook maar met een woord te reppen in de beschikking. Wat zij in dit verband in haar verweerschrift heeft verklaard, is tardief.

265 Verzoekers voegen hieraan nog toe, dat de Commissie in hoofdstuk XII, veertiende alinea, van de beschikking ten onrechte heeft vastgesteld, dat Volkswagen tijdens de administratieve procedure haar voorlopige kosten-batenanalyse had geaccepteerd.

266 In repliek geven verzoekers te kennen, dat zij dankzij het verweerschrift in staat zijn de door de Commissie uitgevoerde kosten-batenanalyse te begrijpen. Dit is echter irrelevant voor de vraag, of de beschikking zelf genoegzaam is gemotiveerd. Verzoekers merken nogmaals op, dat dit niet het geval is, daar de kosten-batenanalyse niet aan de beschikking is gehecht. De zakengeheimen die deze analyse bevat, zijn die van verzoekers zelf, zodat de Commissie ermee had kunnen volstaan, de analyse als onderdeel van de beschikking aan hen over te leggen.

267 De Commissie wijst erop, dat zij aan de vennootschap Plant Location International, een dochteronderneming van de accountantsfirma Price Waterhouse, de opdracht had verstrekt een ontwerp-kosten-batenanalyse te maken. Dit ontwerp werd vervolgens door de bevoegde diensten van de Commissie geverifieerd en, waar nodig, gecorrigeerd. Volkswagen had verscheidene maanden voor de vaststelling van de beschikking, met name tijdens de bijeenkomsten van 11 april en 29 mei 1996, contact met de heer Sterk, die zich in laatste instantie voor Plant Location International met de zaak bezighield. De door de Commissie aan de heer Sterk verstrekte documentatie van 1996 bevatte alle relevante informatie. Aangezien de heer Sterk zich maanden met de zaak had beziggehouden en dus alle details van het project kende, was hij in staat de hem door

Volkswagen toegezonden stukken van 1993 en 1994 snel en volledig te bestuderen.

Beoordeling door het Gerecht

- 268 Met betrekking tot de grief volgens welke de beschikking een motiveringsgebrek vertoont voor zover zij geen inzicht geeft in de wijze waarop de kosten en baten zijn berekend, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak toetsing aan het motiveringsvereiste dient plaats te vinden met inachtneming van, onder meer, het belang dat de adressaat of andere betroffenen bij een toelichting kunnen hebben, in het bijzonder wanneer zij een actieve rol hebben gespeeld in de procedure die tot de vaststelling van de bestreden handeling heeft geleid, en op de hoogte zijn van de redenen, feitelijk en rechtens, waarom de Commissie haar beschikking heeft vastgesteld (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 7 juli 1999, *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissie*, T-106/96, *Jurispr. blz. II-2155*, punt 172). Bovendien is de Commissie niet gehouden, in de motivering van een beschikking in te gaan op alle punten, feitelijk en rechtens, die door de belanghebbenden zijn aangevoerd, zolang zij maar rekening houdt met alle omstandigheden en factoren die relevant zijn in het concrete geval (zie arrest *British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie*, reeds aangehaald, punt 94).
- 269 Zoals uit het dossier blijkt, waren verzoekers in casu nauw betrokken bij de administratieve procedure die tot de vaststelling van de beschikking heeft geleid. Inzonderheid hebben zij niet betwist, dat de verschillende ontwerpen voor een kosten-batenanalyse, die vanaf 1992 door de Commissie werden opgesteld, aan hen zijn overgelegd en met hun vertegenwoordigers en die van de Duitse regering punt voor punt zijn doorgesproken, onder meer tijdens de bijeenkomsten van 11 april en 29 mei 1996 (zie de notulen van deze bijeenkomsten, bijlagen B9 en B12 bij het verweerschrift in zaak T-143/96). Bovendien komt de definitieve kosten-batenanalyse waarop de beschikking gebaseerd is, in grote lijnen overeen

met de ontwerpen die tijdens die bijeenkomsten werden besproken; de daarin aangebrachte wijzigingen zijn alleen maar in het voordeel van verzoekers.

- 270 Bijgevolg levert noch het feit dat de gedetailleerde cijfers van de kosten-batenanalyse niet in de beschikking zijn overgenomen, noch het feit dat deze analyse niet aan de beschikking is gehecht, schending van de in artikel 190 van het Verdrag geformuleerde motiveringsplicht op.
- 271 Voorts hebben verzoekers niet aangetoond, dat de deskundige van de Commissie zich niet heeft kunnen uitspreken over de documenten die hem eind mei en begin juni 1996 werden overgelegd. Op het deskundigenrapport (bijlage 13 bij het verweerschrift in zaak T-143/96) staat integendeel vermeld: „January 22, 1996, revised June, 1996”. Bovendien, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, betekent het feit dat enkele van de overgelegde gegevens niet als extra investerings- of bedrijfskosten in aanmerking zijn genomen, nog niet, dat deze gegevens niet zijn onderzocht. Dit geldt met name voor de door de plaatselijke autoriteiten gevorderde terugbetaling van de in 1994 aan verzoekers verstrekte subsidie voor de kosten van aansluiting op het wegennet. Verzoekers' standpunt dienaangaande wordt door de deskundige in punt 6.1.1 van het rapport besproken en van de hand gewezen.
- 272 De door verzoekers aangevoerde grief volgens welke in de beschikking niet wordt gepreciseerd, welke meerkosten niet in aanmerking zijn genomen, valt samen met de grief inzake de ontoereikende motivering en moet op de hiervóór aangegeven gronden van de hand worden gewezen. Bij de kostenpost van 161,6 miljoen DEM, die zou kunnen ontstaan als gevolg van het feit dat de werknemers van Mosel in de toekomst onder de collectieve salarisregeling van Volkswagen zouden komen te vallen, ging het, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, om een hypothetisch risico, waarvan het intreden op het moment van vaststelling

van de beschikking niet kon worden beoordeeld en dat dus bij de kosten-batenanalyse niet in aanmerking kon worden genomen.

- 273 Ook blijkt uit de notulen van de bijeenkomst van 29 mei 1996 (bijlage 12 bij het verweerschrift in zaak T-143/96, blz. 3), dat Volkswagen wel degelijk had erkend, dat de analyse van de Commissie betreffende de berekening van de bedrijfskosten redelijk en aanvaardbaar was.
- 274 Verzoekers' argumenten inzake de berekening van de kosten en de baten van de investering kunnen bijgevolg niet slagen.

d) De steuntoeslagen

Argumenten van partijen

- 275 Verzoekers betogen, dat de Commissie een fout heeft gemaakt, door wegens de overcapaciteitsproblemen in de automobielsector de mogelijkheid van steuntoeslagen („top-ups”) bovenop de loutere compensatie van de regionale nadelen van de hand te wijzen.
- 276 Volgens verzoekers is de Commissie niet ingegaan op het punt waarom het in het kader van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag werkelijk draait, namelijk het stimuleren van de vestiging van bedrijven in een achtergebleven streek. In casu hadden enkel steuntoeslagen investeerders ertoe kunnen aanzetten, zich in Mosel

en Chemnitz te vestigen. De Commissie heeft ook geen rekening gehouden met het feit dat volgens de beschikking zelf het investeringsplan het behoud of de schepping van 3 600 arbeidsplaatsen tot gevolg zal hebben, en dat daarnaast indirect nog eens 20 000 arbeidsplaatsen zullen worden geschapen door de vestiging van toeleveranciers ter plaatse en door andere multiplier-effecten.

- 277 Bovendien erkent de Commissie zelf, dat de automobielsector pas sedert 1993 te kampen heeft met overcapaciteit. Aangezien bij de beoordeling van de steunmaatregelen moet worden uitgegaan van het moment waarop de steun werd toegekend, en dus van de marktsituatie in 1991, hadden die overcapaciteitsproblemen buiten beschouwing moeten blijven, zodat de steuntoeslagen hadden moeten worden toegestaan.
- 278 Voorts voorziet de beschikking in een beperking van de capaciteit van Mosel II tot 1997. Volgens verzoekers had de Commissie daarom in elk geval voor de perserij en de carrosseriewerkplaats de toekenning van steuntoeslagen moeten toestaan.
- 279 De Commissie wijst erop, dat in de beschikking wordt uitgelegd, dat voor steuntoeslagen geen toestemming wordt verleend wanneer de investering capaciteitsproblemen in de betrokken sector oplevert. Zij stelt zich op het standpunt, dat zij de sedert 1993 in de automobielsector bestaande overcapaciteit aan de hand van nauwkeurige cijfers zorgvuldig heeft onderzocht. Het was haars inziens dan ook niet nodig, de noodzaak van speciale stimulerende maatregelen voor Mosel en Chemnitz afzonderlijk te beoordelen.

Beoordeling door het Gerecht

- 280 Bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid overeenkomstig artikel 92, lid 2, sub c, of artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag kan de Commissie

rekening houden met de gevolgen die de steun voor de betrokken sector heeft (arrest *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punt 26). Bovendien volgt uit het voorgaande, dat de Commissie terecht alle factoren in aanmerking heeft genomen die ten tijde van de vaststelling van de beschikking, in juni 1996, bestonden.

- 281 Zoals uit hoofdstuk XII, eerste alinea, van de beschikking blijkt, heeft de Commissie naar behoren rekening gehouden met het feit dat het voor investeerders aantrekkelijk moet worden gemaakt, in achtergebleven regio's als Mosel en Chemnitz te investeren. Zij merkt daar namelijk op, dat hoge investeringssubsidies en andere steunmaatregelen werden goedgekeurd teneinde de regionale ontwikkeling te stimuleren, en dat de regio's Mosel en Chemnitz investeringssteun kunnen krijgen ter hoogte van 33 % (tot april 1991) en 35 % (daarna) bruto-subsidie-equivalent.
- 282 In hoofdstuk XI, vijfde alinea, van de beschikking preciseert zij evenwel, dat voor steuntoeslagen of „top-ups”, die bedoeld zijn om het voor investeerders extra aantrekkelijk te maken in achtergebleven gebieden te investeren, geen toestemming wordt verleend wanneer de investering bijdraagt tot het ontstaan van capaciteitsproblemen in de betrokken sector. Zo ook beklemtoont zij in hoofdstuk XII, negentiende alinea, van de beschikking, dat zij in gevallen waarin investeringen negatieve gevolgen hebben voor een sector als geheel, als beleid heeft, bij de toepassing van de communautaire kaderregeling steun uitsluitend toe te staan voor de netto meerkosten die een investeerder in de benadeelde regio te dragen heeft.
- 283 Bovendien wordt in de beschikking nauwkeurig en gedetailleerd ingegaan op de problemen in verband met de aanzienlijke overcapaciteit waarmee de automobielsector sedert 1993 te kampen heeft (hoofdstuk XII, vijftiende alinea), alsook op de vraag, in hoeverre die overcapaciteit door de betrokken

investeringsen nog zal toenemen (hoofdstuk XII, achttiende alinea). De Commissie houdt (in hoofdstuk XII, zestiende en zeventiende alinea) ook rekening houden met de beperking van de productiecapaciteit van Mosel II.

- 284 Op grond van het vorenoverwogene en gelet op de ruime beoordelingsvrijheid die de Commissie terzake heeft, moeten verzoekers' argumenten in verband met de steuntoeslagen van de hand worden gewezen.

e) De vaststelling van de goedgekeurde steunbedragen

- 285 In hoofdstuk XII, negentiende alinea, van de beschikking komt de Commissie tot de slotsom, dat een steunintensiteit, uitgedrukt in bruto-subsidie-equivalent, van 22,3 % voor Mosel II en van 20,8 % voor Chemnitz II aanvaardbaar is. Zij merkt op, dat zij akkoord kan gaan met 418,7 miljoen DEM in de vorm van rechtstreekse investeringssubsidies voor Mosel II en Chemnitz II, en met 120,4 miljoen DEM in de vorm van fiscale investeringspremies voor Mosel II en Chemnitz II. Volgens artikel 1 van de beschikking is de toekenning van deze steunbedragen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Volgens artikel 2 van de beschikking is de steun in de vorm van versnelde afschrijvingen met een nominale waarde van 51,67 miljoen DEM voor Mosel II en Chemnitz II, en in de vorm van rechtstreekse investeringssubsidies ten belope van 189,1 miljoen DEM voor Mosel II en Chemnitz II, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

- 286 Volgens verzoekers heeft de Commissie artikel 190 van het Verdrag geschonden, aangezien het niet mogelijk is op basis van het door haar gehanteerde bruto-subsidie-equivalent tot de in de artikelen 1 en 2 van de beschikking genoemde bedragen te komen. Uit de beschikking blijkt niet, welke actualiseringsfactor de Commissie heeft toegepast. Zelfs indien deze factor op basis van de — tardieve — informatie in het verweerschrift in zaak T-143/96 wel bekend was, zou nog altijd

niet helemaal duidelijk zijn, waar de in de artikelen 1 en 2 van de beschikking aangegeven bedragen vandaan komen.

- 287 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Zoals reeds is vastgesteld, zijn verzoekers en de Duitse regering nauw bij de administratieve procedure betrokken geweest en hebben zij dus de verschillende ontwerpen voor de kosten-batenanalyse, die de Commissie sinds 1992 heeft opgesteld, punt voor punt kunnen bespreken. Ook al maakt de beschikking geen melding van de wijze van berekening van de actualisering van het bruto-subsidie-equivalent, die is gebruikt om tot de toegestane steunbedragen te komen, en wordt daarin met name het actualiseringspercentage („Nominal Discount Rate”) van 7,5 % niet genoemd, deze elementen zijn zowel in de aan het deskundigenrapport gehechte kosten-batenanalyse als in de notulen van de bijeenkomst van 29 mei 1996 te vinden.
- 288 De grieven inzake schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag falen derhalve.

III — *Schending van het vertrouwensbeginsel*

Argumenten van partijen

- 289 Verzoekers betogen, dat de Commissie het vertrouwensbeginsel heeft geschonden, door de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en de fabriek

Chemnitz II als uitbreidingsinvesteringen aan te merken en, bijgevolg, haar kosten-batenanalyse te baseren op een periode van drie jaar. Volgens verzoekers had de Commissie bij hen de gegronde verwachting opgewekt, dat zij de toegezegde steun zou onderzoeken aan de hand van een op een periode van vijf jaar gebaseerde kosten-batenanalyse.

290 Het vertrouwen van ondernemers verdient volgens verzoekers bescherming, wanneer een gemeenschapsinstelling bij hen gegronde verwachtingen heeft opgewekt met betrekking tot haar toekomstig gedrag (arrest Hof van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens/Commissie, 265/85, Jurispr. blz. 1155, punt 44). Evenzo zijn ondernemers die, vertrouwend op de bestaande rechtssituatie, maatregelen hebben getroffen, beschermd tegen een latere wijziging in de beoordeling van die maatregelen door de instellingen (arresten Hof van 12 juli 1989, Binder, 161/88, Jurispr. blz. 2415, punten 21-23; 11 december 1990, Spagl, C-189/89, Jurispr. blz. I-4539, punt 9, en Crispoltoni, reeds aangehaald, punt 21).

291 In casu heeft de Commissie Mosel II en Chemnitz II gedurende de gehele administratieve procedure, van september 1990 tot april 1996, aangemerkt als nieuwe investeringen of investeringen op onontsloten terrein. Verzoekers voeren in dit verband het volgende aan:

— in haar brief van 19 september 1990 maande de Commissie de Duitse regering aan, alle steunmaatregelen „voor de nieuwe investeringen van Volkswagen AG” aan te melden;

- in de brief waarbij zij de Duitse regering in kennis stelde van haar beslissing de onderzoeksprocedure in te leiden, maakte de Commissie onderscheid tussen „de productie (...) voortzetten” (Mosel I) en „de bouw van een naast (...) gelegen nieuwe fabriek” (Mosel II);

- in de jaren 1992 tot 1994 voerde de Commissie een kosten-batenanalyse voor Mosel II en Chemnitz II uit, waarbij zij uitging van een periode van vijf jaar;

- in de Mosel I-beschikking spreekt de Commissie geregeld van de „nieuwe fabrieken” Mosel II en Chemnitz II, waaruit blijkt dat zij deze investeringen, ondanks de bij de uitvoering van het project opgelopen vertraging, niet als een uitbreiding van Mosel I en Chemnitz I beschouwde, maar als nieuwe investeringen;

- in haar beschikking 96/179 van 31 oktober 1995 (reeds aangehaald) heeft de Commissie deze projecten „nieuwe investeringen” genoemd.

²⁹² Verzoekers betwisten bovendien, dat de ambtenaren en de deskundige van de Commissie bij het fabrieksbezoek op 21 en 22 december 1995 zouden hebben verklaard, dat de projecten Mosel II en Chemnitz II niet in hun geheel als investeringen op onontsloten terrein konden worden aangemerkt. De enige relevante vraag die bij die gelegenheid werd besproken, was of voor de berekening van de nadelen één beginpunt moest worden gehanteerd, namelijk het moment van voltooiing van het project, of verschillende beginpunten,

overeenkomend met het moment van operationeel worden van de verschillende fabrieksonderdelen.

293 Ook ontkennen verzoekers, dat tijdens de bijeenkomst van 11 april 1996 zou zijn gesproken over de toepassing van een periode van drie jaar voor de bedrijfskostennadelen van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II. De door de Commissie op 16 april 1996 overgelegde kosten-batenanalyse was nog gebaseerd op een periode van vijf jaar.

294 Ofschoon tijdens de bijeenkomst van 29 mei 1996 werd gesproken over de toepassing van een periode van drie jaar voor de bedrijfskostennadelen van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II, blijkt uit de notulen van die bijeenkomst duidelijk, dat verzoeksters daarmee niet instemden.

295 Verzoekers beklemtonen, dat zij de essentie van hun plannen nooit hebben gewijzigd. Hoe dan ook was het vanaf begin 1993 bekend, dat de investeringen stapsgewijs zouden worden gedaan. Toen de Commissie in juli 1994 de Mosel I-beschikking vaststelde, was zij dus op de hoogte van de wijzigingen die Volkswagen in de projecten Mosel II en Chemnitz II had aangebracht. Uit het feit dat de Commissie voor de steun aan Mosel I een aparte beschikking vaststelde, leidde Volkswagen af, dat zij Mosel I en Mosel II als twee op zichzelf staande projecten beschouwde, die ook op het punt van de toepasselijke steunregeling afzonderlijk moesten worden behandeld. Verzoekers wijzen erop, dat de situatie

ten tijde van de vaststelling van de beschikking identiek was aan de situatie die op het moment van vaststelling van de Mosel I-beschikking bestond. De perserij en de carrosseriewerkplaats van Mosel II waren in bedrijf en de aldaar vervaardigde kale carrosserieën werden gelakt in Mosel I, waar ook de eindmontage plaatsvond.

296 Verzoekers stellen voorts, dat zij enkel omdat zij ervan uitgingen, dat de Commissie Mosel II en Chemnitz II als nieuwe investeringen zou kwalificeren, aanzienlijke bedragen in die projecten investeerden. Ten tijde van de vaststelling van de Mosel I-beschikking was het nog mogelijk, de investeringen in de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats stil te leggen en naar elders te verplaatsen. Indien verzoekers destijds hadden geweten, dat de Commissie die werkplaatsen als uitbreidingsinvesteringen zou kwalificeren, zouden zij daadwerkelijk daartoe hebben besloten.

297 De Commissie bestrijdt, dat zij ooit de indruk heeft gewekt dat zij Mosel II en Chemnitz II als investeringen op onontsloten terrein zou kwalificeren.

298 Verzoekers kunnen zich haars inziens hoe dan ook niet baseren op verklaringen die vóór maart 1996 zijn afgelegd, aangezien deze gebaseerd waren op een onvolledige kennis van de feiten. Verzoekers en/of de Bondsrepubliek Duitsland hielden namelijk tot het laatste moment relevante informatie achter, zodat de

Commissie niet beschikte over bepaalde gegevens die voor de beoordeling van de investeringsplannen essentieel waren.

- 299 Ook kunnen verzoekers volgens de Commissie geen beroep doen op een gewettigd vertrouwen, aangezien zij zich bewust waren van het feit dat de Commissie mogelijk een deel van de toegekende steun niet zou goedkeuren, in welk geval zij de onrechtmatig uitgekeerde steun zouden moeten terugbetalen. Blijkens de jaarbalans van VW Sachsen van 31 december 1995 hadden verzoekers met deze mogelijkheid rekening gehouden en om die reden een aanzienlijk bedrag gereserveerd.

Beoordeling door het Gerecht

- 300 Volgens vaste rechtspraak kan op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen een beroep worden gedaan door iedere particulier die zich in een situatie bevindt waaruit blijkt, dat de communautaire administratie bij hem gegronde verwachtingen heeft opgewekt (zie, bijvoorbeeld, arrest Gerecht van 15 december 1994, Unifruit Hellas/Commissie, T-489/93, Jurispr. blz. II-1201, punt 51). Daarentegen kan geen schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen worden aangevoerd, wanneer de administratie geen nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan (zie arresten Gerecht van 11 december 1996, Atlanta e.a./Raad en Commissie, T-521/93, Jurispr. blz. II-1707, punt 57, en 29 januari 1998, Dubois & Fils/Raad en Commissie, T-113/96, Jurispr. blz. II-125, punt 68).

- 301 In casu kan worden volstaan met vast te stellen, dat de Commissie nooit de toezegging heeft gedaan, dat de investeringen van het Volkswagen-concern in Mosel II en Chemnitz II in hun geheel als investeringen „op onontsloten terrein” zouden worden gekwalificeerd.
- 302 Het feit dat de Commissie gedurende de gehele administratieve procedure, van 1990 tot 1996, heeft gesproken van de „nieuwe investeringen” of de „nieuwe installaties” van Volkswagen, is in dit verband irrelevant, aangezien deze uitdrukkingen in hun gewone betekenis werden gebruikt en enkel dienden ter onderscheiding van de investeringen in Mosel I van die in Mosel II, zonder dat daarmee een standpunt werd ingenomen ten aanzien van de vraag, of de investeringen in Mosel II moesten worden beschouwd als uitbreidingsinvesteringen dan wel als investeringen op onontsloten terrein in de zin van de beschikking.
- 303 Bovendien stelde de Commissie de Duitse regering in haar besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure in kennis van de bedenkingen die zij had ten aanzien van de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, vooral wegens de vermoedelijk hoge intensiteit ervan (zie hiervóór, punt 26).
- 304 Hoe dan ook hadden de fundamentele wijziging die verzoekers begin 1993 in hun projecten aanbrachten, alsmede de latere wijzigingen van deze projecten in 1994 en 1996, tot gevolg, dat de eerdere beoordelingen door de Commissie, en dus ook de toezeggingen die zij eventueel had gedaan met betrekking tot de kwalificatie

van Mosel II en Chemnitz II als uitbreidingsinvesteringen dan wel als investeringen op onontsloten terrein, niet langer geldig waren.

- 305 Bovendien konden verzoekers zich niet op enig gewettigd vertrouwen beroepen, zolang zij de Commissie niet alle informatie hadden verstrekt die deze instelling nodig had om met volledige kennis van zaken tot een beslissing te komen. Bijgevolg kan hetgeen de Commissie vóór het begin van 1996 heeft verklaard en gedaan, bij verzoekers geen gegronde verwachtingen hebben opgewekt.
- 306 Voor het overige blijkt uit de notulen van de bijeenkomst van 11 april 1996 (bijlage B9 bij het verweerschrift in zaak T-143/96, blz. 4), dat tijdens die bijeenkomst in het bijzonder werd gesproken over de vraag, of in de kosten-batenanalyse voor de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II de extra bedrijfskosten over een periode van drie jaar dan wel over een periode van vijf jaar in aanmerking moesten worden genomen. Zodra de Commissie beschikte over alle informatie die zij voor haar beoordeling nodig had, gaf zij dus te verstaan, dat verzoekers' investeringen in Mosel II en Chemnitz II mogelijk niet in hun geheel als investeringen „op onontsloten terrein” zouden worden aangemerkt.
- 307 Het middel inzake schending van het vertrouwensbeginsel kan bijgevolg niet slagen.

308 Mitsdien moeten de beroepen in hun geheel worden verworpen.

Kosten

- 309 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Volgens artikel 87, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering wordt de partij die afstand doet van instantie, in de kosten veroordeeld, voor zover dit is gevorderd. Luidens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.
- 310 Uit het voorgaande volgt, dat het Gerecht deze bepalingen billijk zal beoordelen, wanneer het beslist dat verzoekers hun eigen kosten zullen dragen, alsmede de kosten van de Commissie, met uitzondering van die welke door de interventie van de Bondsrepubliek Duitsland aan deze instelling zijn opgekomen. De Bondsrepubliek Duitsland zal haar eigen kosten dragen. Zij zal bovendien de kosten dragen die de Commissie wegens haar interventie heeft gemaakt. Het Verenigd Koninkrijk zal zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG
(Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verleent verzoekers in zaak T-143/96 akte dat zij afstand doen van instantie voor zover hun beroep strekt tot nietigverklaring van artikel 2, eerste streepje, van beschikking 99/666/EG van de Commissie van 26 juni 1996 betreffende steun van Duitsland aan het Volkswagen-concern voor de fabrieken in Mosel en in Chemnitz.

- 2) Verwerpt de beroepen voor het overige.

- 3) Verwijst verzoekers in hun eigen kosten alsmede in de door verweerster gemaakte kosten, met uitzondering van de kosten die door de interventie van de Bondsrepubliek Duitsland aan de Commissie zijn opgekomen. Verstaat dat de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten alsmede de door de Commissie wegens haar interventie gemaakte kosten zal dragen. Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten zal dragen.

Potocki

Lenaerts

Bellamy

Azizi

Meij

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1999.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

A. Potocki

Inhoudsoverzicht

Rechtskader	II-3672
Feiten	II-3679
Procedure	II-3691
Conclusies van partijen	II-3694
De ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-132/96	II-3696
Argumenten van partijen	II-3696
Beoordeling door het Gerecht	II-3701
Ten gronde	II-3704
I — Schending van artikel 92, lid 2, sub c, van het Verdrag	II-3705
Argumenten van partijen	II-3705
Beoordeling door het Gerecht	II-3714
II — Schending van artikel 92, lid 3, van het Verdrag	II-3721
Schending van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag	II-3722
Argumenten van partijen	II-3722
Beoordeling door het Gerecht	II-3724
Schending van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag	II-3726
Argumenten van partijen	II-3726
Beoordeling door het Gerecht	II-3729
Schending van de algemene opzet van artikel 92, lid 3, van het Verdrag	II-3731
a) De noodzaak van een onderzoek „ex ante” en de toepasselijkheid van de communautaire kaderregeling	II-3732
Argumenten van partijen	II-3732
Beoordeling door het Gerecht	II-3736
b) De kwalificatie van de lakstraat en de eindmonteringswerkplaats van Mosel II en van de fabriek Chemnitz II als „uitbreidingsinvesteringen” ..	II-3742
Argumenten van partijen	II-3742
Beoordeling door het Gerecht	II-3746
c) De berekening van de kosten en de baten van de investering	II-3753
Argumenten van partijen	II-3753
Beoordeling door het Gerecht	II-3756

d) De steuntoeslagen	II - 3758
Argumenten van partijen	II - 3758
Beoordeling door het Gerecht	II - 3759
e) De vaststelling van de goedgekeurde steunbedragen	II - 3761
III — Schending van het vertrouwensbeginsel	II - 3762
Argumenten van partijen	II - 3762
Beoordeling door het Gerecht	II - 3767
Kosten	II - 3770