



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Annotation: Gerecht van Eerste Aanleg EG 2007-06-03, no. T-357/02**  
Adriaanse, P.C.

### **Citation**

Adriaanse, P. C. (2008). Annotation: Gerecht van Eerste Aanleg EG 2007-06-03, no. T-357/02. *Annotatie Bij Zaak T-357/02, Freistaat Sachsen/commissie, 3*, 124-127. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12852>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12852>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## GERECHT VAN EERSTE AANLEG VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

### 54 Zaak T-357/02, Freistaat Sachsen t. Commissie

Arrest van 3 mei 2007 (Vijfde kamer – uitgebreid), n.n.g.

*Steunmaatregelen van staten – Steun verleend door autoriteiten van deelstaat Sachsen – Steunregeling voor kleine en middelgrote ondernemingen – Versnelde goedkeuringsprocedure – Toepassing ratione temporis van communautaire kaderregeling en van uitzonderingsverordening betreffende steun voor midden- en kleinbedrijf – Voorgenomen steunregeling aangemeld vóór inwerkingtreding van uitzonderingsverordening – Gewettigd vertrouwen – Rechtszekerheid – Volledige aanmelding*

#### I. De feiten en het procesverloop

Centraal in deze zaak staat een steunregeling van de Duitse deelstaat Sachsen op basis waarvan subsidies à fonds perdu kunnen worden toegekend ter stimulering van economisch rendabele kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) met vestigingen in deze deelstaat. Sachsen gold tot 31 december 2003 (en dus ook ten tijde van de aanmelding van deze steunregeling) als een steungebied in de zin van art. 87 lid 3 onder a EG. Dat wil zeggen een streek waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, op welke grond

steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De steunregeling in kwestie, met een totaal budget van € 89 miljoen, heeft een looptijd van vijf jaar vanaf het moment van goedkeuring van de Commissie en bestaat uit zes deelprogramma's, waarvan er vier in geschil zijn. Het betreft de deelprogramma's 'begeleiding van ondernemingen', 'deelname aan beurzen', 'samenwerking' en 'bevordering van vormgeving'. Tegen de overige twee deelprogramma's van de steunregeling, 'advisering op het gebied van economische betrekkingen met het buitenland' en 'milieubeheer', heeft de Commissie geen bezwaar gemaakt.

De steunregeling werd door lidstaat Duitsland bij brief van 29 december 2000, binnengekomen bij de Commissie op 3 januari 2001, aangemeld. Deze aanmelding diende in feite ter verlenging van het onderliggende steunprogramma van de deelstaat Sachsen dat al sinds 1992 bestond, zij het dan in gewijzigde vorm op basis van de genoemde nieuwe deelprogramma's. In voorgaande jaren waren al diverse wijzigingen in en daarmee verlengingen van dit programma, na voorafgaande aanmelding goedgekeurd door de Commissie. Alle aanmeldingen, zo ook de in casu centraal staande aanmelding op 29 december 2000, werden gedaan met behulp van een door de Commissie voorgeschreven formulier voor een versnelde procedure. De Commissie liet deze keer echter weten dat zij de steunregeling niet kon beoordelen in het kader van de versnelde goedkeuringsprocedure, zoals voorzien in de mededeling van de Commissie inzake versnelde goedkeuring uit 1992 (hierna: de mededeling inzake versnelde goedkeuring).<sup>2</sup> In plaats daarvan volgde de Commissie de gewone procedure, zoals voorzien in art. 88 EG en art. 2 e.v. Verordening (EG) nr. 659/1999 (hierna: procedureverordening 659/1999).<sup>3</sup> Omdat de Commissie twijfels had over de verenigbaarheid van de steunregeling, resulteerde dit in een besluit tot inleiding van de procedure van art. 88 lid 2 EG (de formele onderzoeksprocedure) en later in een eindbeschikking van 24 september 2002.<sup>4</sup> De Commissie stelde in laatstgenoemde beschikking vast dat de vier genoemde deelprogramma's als steunmaatregelen in de zin van art. 87 lid 1 EG moesten worden aangemerkt. Deze maatregelen werden onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard voor zover zij de werkingssfeer en de steunintensiteiten van Verordening (EG) nr. 70/2001 (hierna: de groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun voor KMO's) overschrijden.<sup>5</sup> Ook stelde de Commissie de onverenigbaarheid van het deelprogramma 'samenwerking' vast, voor

zover dat exploitatiesteun bevat. Dit houdt in, aldus de Commissie in haar eindbeschikking, dat Duitsland de genoemde deelprogramma's pas ten uitvoer mag leggen, nadat het deze in overeenstemming met de beschikking heeft gebracht. Tegen deze onderdelen van de beschikking stelt de Freistaat Sachsen op 4 december 2002 beroep in bij het Gerecht van eerste aanleg (hierna: Gerecht).

#### II. De uitspraak

De uitspraak van het Gerecht in deze zaak beperkt zich tot de eerste twee (van de vijf) door verzoeker aangevoerde middelen. Het eerste middel betreft de formele onwettigheid van de beschikking van de Commissie. Dit middel wordt door het Gerecht verworpen. Het tweede middel betreft de materiële onwettigheid van de bestreden beschikking. Dit middel wordt door het Gerecht aanvaard, met als gevolg dat het beroep van Sachsen wordt toegewezen en de bestreden onderdelen van de beschikking van de Commissie nietig worden verklaard. Op beide middelen zal hierna afzonderlijk worden ingegaan, waarbij verkort zal worden aangegeven op welke gronden het Gerecht tot zijn uitspraak komt.

#### *De formele onwettigheid van de bestreden beschikking*

Het eerste middel roept de vraag op volgens welke procedure de steunmaatregel in casu door de Commissie diende te worden beoordeeld. Verzoeker stelt dat hij er op basis van de mededeling inzake versnelde goedkeuring uit 1992, alsook op basis van de praktijk van de Commissie van uit mocht gaan dat dit de versnelde goedkeuringsprocedure is. De Commissie daarentegen stelt dat dit de gewone procedure is, zoals voorzien in procedureverordening 659/1999 – welke reeds in werking was getreden voordat de steunregeling in kwestie werd aangemeld – aangezien met die verordening de mededeling inzake versnelde goedkeuring zou zijn achterhaald. Daarbij beroept de Commissie zich op 'het beginsel dat een latere norm van gelijke of hogere orde, oudere, daarmee strijdige bepalingen die dezelfde feiten regelen en hetzelfde doel dienen, teniet doet of buiten werking stelt' (ov. 44).

Het Gerecht beoordeelt dit eerste middel in twee stappen. Eerst gaat het Gerecht na of de mededeling inzake versnelde goedkeuring überhaupt nog wel van toepassing was ten tijde van in behandeling nemen van de steunmaatregel in kwestie. Zo de mededeling nog geldig was, gaat het Gerecht vervolgens na of de mededeling, gelet op de daarin

vervatte criteria, ook in concreto van toepassing was in de onderhavige zaak.

Wat betreft de eerstgenoemde stap gaat het Gerecht niet mee in de redenering van de Commissie. Procedureverordening 659/1999 vermeldt zelf niets in de richting van het feit dat de mededeling inzake versnelde goedkeuring zou zijn achterhaald met inwerkingtreding van deze verordening. Bovendien kan het Gerecht zelf geen onverenigbaarheid tussen beide documenten ontdekken ten aanzien van de geldende termijn. Pas vanaf 30 april 2004, zo stelt het Gerecht vast, kan worden aangenomen dat de mededeling inzake versnelde goedkeuring uit 1992 was achterhaald en dat deze dus niet meer kon worden toegepast in voorliggende zaken. Op die dag is namelijk in het Publicatieblad een mededeling betreffende de achterhaaldheid van bepaalde beleidsdocumenten inzake staatssteun<sup>6</sup> (hierna: mededeling inzake achterhaalde teksten) verschenen, waarin expliciet ook de mededeling inzake versnelde goedkeuring uit 1992 wordt genoemd (ov. 51). Zoals ook uit de motivering in de mededeling achterhaalde teksten blijkt, hangt dit samen met het tezelfdertijd inwerkingtreden van Verordening (EG) nr. 794/2004 tot uitvoering van procedureverordening 659/1999 (hierna: verordening 794/2004),<sup>7</sup> waarin een vereenvoudigde aanmeldingsprocedure voor bepaalde wijzigingen in bestaande steun is geregeld met min of meer vergelijkbare criteria als vermeld in de mededeling uit 1992 (ov. 52).

Hoewel het Gerecht dit niet expliciet overweegt, volgt daaruit dat op 29 december 2000, ten tijde van de aanmelding van de betrokken steunregeling, de mededeling inzake versnelde goedkeuring uit 1992 gewoon nog van toepassing was. Daarvan uitgaande zet het Gerecht de tweede stap. Het gaat na of in casu ook concreet aan de in deze mededeling neergelegde voorwaarden was voldaan. Dat wil zeggen of de betrokken steunregeling kan worden aangemerkt als een nieuwe maatregel of wijziging van een bestaande maatregel in de zin van de mededeling. Na een zeer grondige inhoudelijke toetsing aan de criteria uit de mededeling concludeert het Gerecht dat dit niet het geval is (ov. 60-66). De facto komt het Gerecht daarmee bij dezelfde uitkomst als de Commissie in haar beschikking: op de maatregel van Freistaat Sachsen was de versnelde procedure niet van toepassing (ov. 70) en dus moest de maatregel volgens de gewone procedure, zoals voorzien in procedureverordening 659/1999, worden behandeld.

### *De materiële onwettigheid van de bestreden beschikking*

Het tweede middel roept de vraag op aan de hand van welke *materiële voorschriften* de verenigbaarheid van de steunmaatregel in casu door de Commissie diende te worden beoordeeld. Volgens verzoeker is dit de communautaire kaderregeling KMO's uit 1996,<sup>8</sup> die volgens verzoeker op het moment van de aanmelding nog van kracht was. Volgens de Commissie vormt de reeds genoemde groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun voor KMO's, die kort na de aanmelding in werking trad, het geldende toetsingskader. Daarbij beroept de Commissie zich met een verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG op het, zoals zij stelt, 'onbeperkt toepasselijk communautairrechtelijk beginsel' dat een materieel voorschrift onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie. Het Gerecht stelt voorop dat ter beantwoording van de met dit tweede middel opgeworpen vraag het tijdstip van de aanmelding bepalend is 'gezien de belangrijke rol daarvan en de rechtsgevolgen die dit heeft in het kader van de onderzoeksprocedure naar staatssteunmaatregelen' (ov. 100). Daarvan uitgaande overweegt het Gerecht:

'Wanneer voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel criteria worden toegepast die zijn neergelegd in een na de aanmelding van de betrokken steunmaatregel in werking getreden regeling, komt dit dus noodzakelijkerwijs neer op verlening van terugwerkende kracht aan die wettelijke regeling. In dat geval kan het immers niet anders dan dat het vertrekpunt voor de gelding van de nieuwe regeling komt te liggen op een datum vóór de inwerkingtreding van de regeling, te weten de datum van ontvangst van de aanmelding door de Commissie. Zou worden geoordeeld dat het onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunregeling mag worden verricht aan de hand van de na de aanmelding van de steunmaatregel in werking getreden wettelijke regeling, dan zou dit erop neerkomen dat werd toegestaan dat de Commissie kan bepalen welke wetgeving toepasselijk is, naar gelang van het tijdstip dat zij kiest voor de aanvang van dit onderzoek. Deze situatie zou niet alleen moeilijk te rijmen zijn met het feit dat artikel 4, lid 1, van de procedureverordening staatssteunmaatregelen dwingend voorschrijft dat de Commissie een aanmelding 'onverwijld na ontvangst' onderzoekt, maar ook met de vereisten van transparantie en voorspelbaarheid van de criteria aan de hand waarvan de Commissie de verenigbaarheid van steunmaatregelen beoordeelt, vereisten

die – zoals zij in de loop van de procedure zelf heeft benadrukt – de bestaansreden zijn van de teksten die zij op het gebied van staatssteunmaatregelen publiceert.' (ov. 102)

Een dergelijke toepassing met terugwerkende kracht van materiële rechtsregels, of in de woorden van het Gerecht de 'wijziging van de beoordelingscriteria voor een aangeelde steunregeling in de loop van de procedure, op grond dat er een nieuwe wettelijke regeling in werking is getreden', komt niet op hetzelfde neer als toepassing van het door de Commissie uit de rechtspraak aangehaalde beginsel dat een materieel voorschrift onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie. Het Gerecht overweegt:

'Volgens deze rechtspraak is de toepassing van de nieuwe regel immers uitsluitend voor de toekomst verplicht, terwijl in het geval van een vóór de inwerkingtreding van de regel aangeelde steunregeling de toepassing van deze nieuwe regel betekent dat deze terugwerkt tot het tijdstip van aanmelding, waarbij de verenigbaarheid wordt beoordeeld in één enkel onderzoek, zelfs al is de eindbeschikking een handeling die tot stand komt in verschillende fasen.' (ov. 103)

In overweging 94 had het Gerecht op basis van vaste rechtspraak al geoordeeld dat – anders dan wat geldt voor procedurevoorschriften – om te verzekeren dat de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen in acht worden genomen, terugwerkende kracht van materiële rechtsregels in beginsel niet is toegestaan. Terugwerkende kracht van dergelijke regels is alleen toegestaan 'voor zover uit de bewoordingen, doelstelling of opzet daarvan blijkt dat er zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend' (ov. 94), 'indien dit voor een doel van algemeen belang noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen' (ov. 95).

Vervolgens gaat het Gerecht na of de groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun voor KMO's, getoetst aan voornoemde criteria, de bedoeling had met terugwerkende kracht van toepassing te zijn. Na een grondige analyse in de overwegingen 109-119 concludeert het Gerecht dat dit niet het geval is. Eén aspect van deze analyse kan in het bijzonder worden genoemd, namelijk bescherming van gewettigd vertrouwen. De Commissie had aangevoerd dat de lidstaat Duitsland op de datum van aanmelding op de hoogte was van het feit dat de criteria voor beoordeling van de betrokken steunregeling binnenkort zouden wijzigen. Duitsland zou de regeling volgens de Commissie zelfs 'met opzet' net vóór de inwerkingtreding van de groepsvrijstellings-



verordening en daarmee het aflopen van de communautaire kaderregeling hebben aangemeld (ov. 86). Het Gerecht gaat hieraan voorbij. Het overweegt in algemene zin dat de lidstaten weliswaar betrokken zijn geweest bij het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de aanneming van de verordening, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten noch de definitieve inhoud van de tekst die uiteindelijk zal worden aangenomen kunnen voorzien, noch de datum van inwerkingtreding daarvan. Toepassing van de verordening met terugwerkende kracht zou volgens het Gerecht niet voldoen aan de voorwaarde van de inachtneming van het gewettigd vertrouwen en evenmin aan die van de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel (ov. 116).

Tot slot toetst het Gerecht nog of de oorspronkelijke aanmelding in casu volledig was, na eerst de hier niet nader te bespreken ontvankelijkheid van dit onderdeel te hebben vastgesteld. Het moment van 'volledige aanmelding' is, zo oordeelt het Gerecht, beslissend om te bepalen welke wettelijke regeling van kracht is en derhalve toepasselijk voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel (ov. 122). Weliswaar is vooropgesteld dat de aanmelding geldt als ijkpunt voor de aanvang van het onderzoek naar en de inhoudelijke beoordeling van een steunmaatregel door de Commissie, een dergelijk onderzoek kan pas echt worden uitgevoerd nadat alle nodige informatie is overlegd. De functie van dit ijkpunt is tweeledig. Hiervoor is al aangegeven dat hiermee enerzijds wordt voorkomen dat de Commissie naar believen kan bepalen welke wetgeving toepasselijk is, naar gelang van het tijdstip dat zij kiest voor de aanvang van het onderzoek. Anderzijds wordt hiermee voorkomen, zoals het Gerecht overweegt:

'dat een regeling wordt aangemeld in een fase waarin deze nog niet alle voor het onderzoek daarvan noodzakelijke onderdelen bevat en dat daarmee de aanmeldingsdatum kan worden gekozen naar gelang van en in het vooruitzicht op een wijziging van de criteria aan de hand waarvan de verenigbaarheid van de steun moet worden beoordeeld' (ov. 122). Het ijkpunt van de 'volledige aanmelding', dat ook in art. 2 lid 2 procedureverordening 659/1999 wordt genoemd, betreft een objectief criterium dat vatbaar is voor rechterlijke toetsing. Het Hof overweegt in lijn met eerdere jurisprudentie:

'wil een aanmelding in het kader van de eerste onderzoeksfase volledig zijn, voldoende is dat zij de informatie bevat die de Commissie in staat stelt om zich een eerste oordeel te vormen over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de gemeenschappelijke markt en om bij twijfel dienaangaande

te besluiten, de formele onderzoeksprocedure in te leiden' (ov. 139).

Het feit dat de betrokken lidstaat op grond van art. 5 lid 3 procedureverordening 659/1999 geen bezwaar heeft gemaakt tegen een eventueel verdragend gebruik van verzoeken om nadere informatie van de Commissie, is daarbij niet van belang (ov. 136 en 137). Dit kan hoogstens als effect hebben dat de lidstaat geen gebruik kan maken van de in art. 4 lid 6 van de verordening geboden mogelijkheid om de voorgenomen steunregeling uit te voeren en deze daarmee tot bestaande steun te transformeren (ov. 136). Verder maakt het Gerecht in dit verband duidelijk dat, anders dan de bewoordingen van art. 2 lid 2 van de procedureverordening doen vermoeden, er niet pas sprake is van een volledige aanmelding wanneer ook alle relevante gegevens beschikbaar zijn voor het kunnen nemen van een eindbeschikking ter afsluiting van de formele onderzoeksprocedure. De verklaring hiervoor, is aldus het Gerecht:

'dat noch de aanmeldende lidstaat, noch de Commissie vooraf weet welke gegevens dit zijn, zodat de noodzaak van aanvullende informatie wellicht pas duidelijk wordt in de loop van de formele onderzoeksprocedure, wanneer de Commissie opmerkingen van derde belanghebbenden heeft ontvangen' (ov. 138).

Na een zeer grondige, concrete toetsing van de door lidstaat Duitsland op 29 december 2000 bij de Commissie aangemelde gegevens, in combinatie met de door de Commissie gestelde vragen om aanvullende gegevens en de reactie van Duitsland daarop, komt het Gerecht tot het oordeel dat op genoemde datum al sprake was van een volledige aanmelding (ov. 140-156). De consequentie hiervan is dat het ijkpunt voor het relevante materieel wettelijke toetsingskader in casu dus op 29 december 2000 ligt, dat wil zeggen vóór inwerkingtreding van de groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun voor KMO's. Daar de mogelijkheid van toepassing met terugwerkende kracht van deze verordening door het Gerecht is uitgesloten, diende de verenigbaarheid van de steunregeling van de deelstaat Sachsen in casu dus, anders dan de Commissie heeft gedaan, te worden beoordeeld aan de hand van de toen nog geldende communautaire kaderregeling voor KMO's uit 1996. Het tweede middel wordt aanvaard en bijgevolg wordt de beschikking op de bestreden onderdelen nietig verklaard.

### III. Annotatie

Rechtszekerheid ziet volgens het Van Dale woordenboek op zekerheid ten aanzien van de vraag waar men met betrekking tot het recht aan toe is. Die zekerheid ontbreekt in

deze zaak op het eerste gezicht geheel, aangezien partijen niet alleen van opvatting verschillen over de van toepassing zijnde procedure, maar ook over het toepasselijke recht voor de beoordeling van de steunmaatregel in kwestie.

Achter deze verschillen van opvatting omtrent het toepasselijke recht gaan ook tegengestelde belangen schuil. Freistaat Sachsen was er als steunverlener bij gebaat dat de aangemelde steunregeling volgens de versnelde procedure en nog aan de hand van de communautaire kaderregeling KMO's uit 1996 zou worden goedgekeurd. De beoordelingscriteria voor de in geding zijnde steunregeling zouden met de groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun voor KMO's namelijk worden aangescherpt. De Commissie wilde juist vooruit lopen op de door haar geëntameerde nieuwe regels en daarmee op de aanscherping van de beslissingspraktijk. Een behandeling van een steunregeling volgens het tot dan toe geldende regime, aan de vooravond van de inwerkingtreding van de verordening, paste slecht in haar nieuwe beleid.

In deze situatie schrikken partijen er niet voor terug elkaar over en weer in stevige taal verwijten te maken. Zo wordt door verzoeker aangevoerd dat de Commissie in plaats van zich te houden aan haar verplichting binnen twintig werkdagen een besluit te nemen, zij de inwerkingtreding van de uitzonderingsverordening KMO's heeft afgewacht (ov. 37). Ook stelt verzoeker dat de door de Commissie in casu gekozen benadering tot 'ongerijmde' resultaten zou leiden (ov. 78), dat de Commissie zou hebben 'gepoogd de indruk te wekken dat de aanmelding onvolledig was' (ov. 82) en dat zij door te vragen om aanvullende informatie de aanmelding 'onnodig heeft vertraagd' (ov. 130). De Commissie stelt daartegenover onder meer dat verzoeker de in geding zijnde steunregeling 'met opzet' net vóór het aflopen van de communautaire kaderregeling KMO's uit 1996 zou hebben aangemeld (ov. 86), dat verzoekers verwijzing naar de communautaire kaderregeling inzake steun ten behoeve van het milieu 'kant noch wal' raakt (ov. 87) en dat verzoekers 'argument dat de Commissie niet mag afwijken van haar praktijk het absurde gevolg (zou) hebben dat aan een bepaalde praktijk een grotere waarde wordt gehecht dan aan een bindende, naar behoren bekendgemaakte wettelijke bepaling, hetgeen zou neerkomen op een volstrekte ontkenning van de bevoegdheid van de Commissie om regels te stellen' (ov. 85).

Bij lezing van de uitspraak valt verder op dat partijen, ter juridische onderbouwing van hun verschillende standpunten, nogal wat beginselen aanvoeren, die al dan niet worden

afgeleid uit vaste rechtspraak. Verzoeker beroept zich, naast het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, op 'het beginsel dat het verboden is zichzelf (gedoeld wordt uiteraard op de Commissie) tegen te spreken ten nadele van derden' (ov. 40). De Commissie daarentegen beroept zich op het beginsel 'dat een latere norm van gelijke of hogere orde, oudere, daarmee strijdige bepalingen die dezelfde feiten regelen en hetzelfde doel dienen, teniet doet of buiten werking stelt' (ov. 44). Verzoeker verwijst verder naar 'het beginsel dat een steunregeling wordt beheerst door de ten tijde van de aanmelding geldende wetgeving' (ov. 74), terwijl de Commissie zich juist beroept op 'de rechtspraak van het Hof volgens welke de onmiddellijke toepasselijkheid van een materieel voorschrift op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie een onbepaald toepasselijk communautairrechtelijk beginsel is' (ov. 84).

Aan het Gerecht nu de taak om, gegeven (of misschien wel ondanks) de verschillende standpunten, aangevoerde argumenten en beginselen, in deze zaak zekerheid te bieden ten aanzien van de vraag waar men met betrekking tot het recht aan toe is. Rechtszekerheid, zo overwoog het Gerecht met verwijzing naar vaste rechtspraak in een recente uitspraak, is een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, 'dat meer in het bijzonder verlangt, dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen'.<sup>9</sup>

Voor wat betreft de te volgen procedure blijkt, zoals hiervoor onder II is aangegeven, de normale procedure voor aangemelde steun van toepassing te zijn, welke is geregeld in procedureverordening 659/1999. Feitelijk had de Commissie het op dit punt dus bij het rechte eind gehad, zij het op verkeerde gronden. De Commissie meende dat haar mededeling voor versnelde goedkeuring uit 1992 met inwerkingtreding van deze verordening achterhaald was. Het Gerecht maakt duidelijk dat dit pas het geval was vanaf 30 april 2004. In casu was deze mededeling echter toch niet van toepassing, omdat niet aan de daarin neergelegde criteria bleek te zijn voldaan.

Voor wat betreft het toepasselijke materiële recht onderstreept het Gerecht – alle andere aangevoerde beginselen, met uitzondering van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, ten spijt – dat, ter waarborging van het genoemde rechtszekerheidsbeginsel, toepassing met terugwerkende kracht van materiële rechtsregels in beginsel

niet mogelijk is. De analyse van het Gerecht leidde tot de conclusie dat de communautaire kaderregeling KMO's uit 1996 het toepasselijke materieelrechtelijke kader bleek te zijn voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling.

De op dit punt door het Gerecht toegepaste sleutel is gezien de ratio van het communautaire staatssteunregime een begrijpelijke keuze. De Commissie benadrukt zelf in haar documenten immers dat gepubliceerde teksten op het gebied van steunmaatregelen tot doel hebben te zorgen voor transparantie en voorspelbaarheid van haar goedkeuringspraktijk.<sup>10</sup> Als de Commissie dan de verenigbaarheid van een steunregeling zou beoordelen op basis van een in werking getreden wettelijke regeling, terwijl de aanmelding reeds heeft plaatsgehad en het onderzoek naar de verenigbaarheid van de steun reeds is begonnen, dan heeft dat in de woorden van het Gerecht 'uiteraard tot gevolg dat de voorspelbaarheid van de goedkeuringspraktijk van de Commissie terugloopt zonieter verdwijnt'. Dit kan de lidstaten volgens het Gerecht slechts in een situatie van rechtsonzekerheid brengen, 'in die zin dat zij er niet op kunnen vertrouwen dat een ontwerpsteunregeling die zij hebben opgesteld in het licht van de criteria van de ten tijde van de aanmelding geldende wettelijke regeling, door de Commissie aan de hand van diezelfde criteria zal worden onderzocht' (ov. 117). Deze overwegingen moeten worden gelezen tegen de achtergrond van het feit dat het voor lidstaten vaak al moeilijk genoeg is om te bepalen of überhaupt sprake is van een steunmaatregel in de zin van art. 87 lid 1 EG, en of die maatregel getoetst aan de communautaire regels al dan niet aanmeldingsplichtig is.

Tot slot nog een paar opmerkingen over het moment van de 'volledige aanmelding' dat in het kader van de staatssteuncontrole van grote betekenis is. Vanaf dat moment gaat de termijn van twee maanden lopen, waarbinnen de Commissie in beginsel haar eerste onderzoek moet verrichten. Indien de Commissie binnen die twee maanden niet bij beschikking heeft gereageerd op de aanmelding, kan de betrokken lidstaat, onder voorwaarden zoals genoemd in art. 4 lid 6 procedureverordening 659/1999, uitgaan van de impliciete goedkeuring van de steunmaatregel door de Commissie en de maatregel ten uitvoer leggen. Uit onderhavige uitspraak blijkt duidelijk dat het moment van volledige aanmelding ook anderszins een ijkpunt vormt, namelijk ter bepaling van het van toepassing zijnde juridische kader voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel in kwestie. Van een volledige aanmelding is, zo bevestigt het Gerecht,

sprake indien de aanmelding 'de informatie bevat die de Commissie in staat stelt om zich een eerste oordeel te vormen over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de gemeenschappelijke markt en om bij twijfel dienaangaande te besluiten, de formele onderzoeksprocedure in te leiden' (ov. 139).<sup>11</sup> Ondanks de verklaring van het Gerecht in de onder II aangehaalde overweging 138, blijft, juist gezien deze invulling van het begrip 'volledige aanmelding' de vraag bestaan waarom in art. 2 lid 2 procedureverordening 659/1999 niet louter is verwezen naar art. 4, betreffende de beschikking ter afsluiting van het eerste onderzoek.<sup>12</sup> Afgezien daarvan, blijkt uit de onderhavige uitspraak nog eens dat, hoe belangrijk het moment van volledige aanmelding ook is, de exacte bepaling daarvan in een concrete zaak erg gecompliceerd kan zijn. Gelukkig is er dan altijd nog het Gerecht, dat niet terugschrikt voor een zeer volle (en daarmee concrete) toetsing van de omstandigheden van het geval, waarbij het niet alleen nagaat welke eventuele nieuwe feiten na de oorspronkelijke datum van aanmelding nog zijn aangedragen, maar ook wat de relevantie (de impact) daarvan is geweest voor het eerste oordeel van de Commissie over de verenigbaarheid van de steunmaatregel in casu. Een dergelijke objectieve rechterlijke toetsing van het moment van volledige aanmelding vormt een belangrijke waarborg voor rechtszekerheid te midden van doorgaans tegengestelde belangen in staatssteunzaken. Noch de betrokken lidstaat, noch de Commissie kan zo – via aanmelding, respectievelijk via de 'sluiproute' van het stellen van aanvullende vragen – het moment van aanvang van onderzoek en daarmee het toepasselijke recht naar zijn hand zetten.

P.C. Adriaanse

#### Voetnoten

- 1 Op 18 juli 2007 heeft de Commissie tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg een hogere voorziening ingesteld. De afloop hiervan is op het moment van dit schrijven nog onbekend.
- 2 Mededeling van de Commissie inzake de versnelde goedkeuringsprocedure voor steunmaatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf en voor wijzigingen van bestaande steunregelingen (*PbEG* 1992, C 213/10).
- 3 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 (*PbEG* 1999, L 83/1).
- 4 Beschikking van de Commissie van 24 september 2002 betreffende een voorgenomen steunregeling van Duitsland 'Richtsnoeren ter stimuleren van kleine en middelgrote ondernemingen – Verbetering van de capaciteit van ondernemers in

- Saksen' – deelprogramma's 1 (begeleiding), 4 (deelname aan beurzen), 5 (samenwerking) en 7 (bevordering van vormgeving) (*PbEU* 2003, L 91/13).
- 5 Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van art. 87 en 88 EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (*PbEG* 2001, L 10/33).
  - 6 Mededeling van de Commissie betreffende de achterhaaldheid van bepaalde beleidsdocumenten inzake staatssteun (*PbEU* 2004, C 115/1).
  - 7 Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van art. 93 EG-Verdrag (*PbEU* 2004, L 140/1).
  - 8 Mededeling van de Commissie – Communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (*PbEG* 1996, C 213/4).
  - 9 GvEA EG 15 november 2007, zaak T-310/06, *Hongarije/Commissie*, n.n.g. Zie ook HvJ EG 13 februari 1996, zaak C-143/93, *Van Es Douane Agenten*, *Jur.* 1996, p. I-431, ov. 27; HvJ EG 14 april 2005, zaak C-110/03, *België/Commissie*, *Jur.* 2005, p. I-2801, ov. 30.
  - 10 Zie m.n. het Actieplan staatssteun. Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009) (COM(2005)107 def.).
  - 11 Zie ook HvJ EG 15 februari 2001, zaak C-99/98, *Oostenrijk/Commissie*, *Jur.* 2001, p. I-1101, ov. 54.
  - 12 Het Economisch en Sociaal Comité wees er in zijn advies over het voorstel van de Commissie voor Verordening (EG) nr. 659/1999 al op dat in de verordening onduidelijk blijft wanneer de aanmelding van een maatregel volledig is (*PbEG* 1998, C 284/10).