

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)

27 november 2003 *

In zaak T-190/00,

Regione Siciliana, vertegenwoordigd door F. Quadri, avvocato dello Stato, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci en D. Triantafyllou als gemachtigden, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg,

verweester,

betreffende de nietigverklaring van beschikking 2000/319/EG van de Commissie van 22 december 1999 betreffende de door Italië ingestelde regeling voor het

* Procestaal: Italiaans.

verlenen van staatssteun voor de productie, verwerking en afzet van in bijlage I bij het EG-Verdrag vermelde producten (wet nr. 68 van 27 september 1995 van de regio Sicilië) (PB 2000, L 110, blz. 17), voorzover bij die beschikking de bij artikel 6 van wet nr. 68 van 27 september 1995 van de regio Sicilië ingevoerde steun voor ondernemingen die werkzaam zijn in de sectoren landbouw en visserij, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard en Italië wordt verplicht genoemde steunmaatregelen in te trekken en niet ten uitvoer te leggen,

wijst

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

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, P. Lindh, J. D. Cooke, A. W. H. Meij en H. Legal, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 mei 2003,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader

- 1 Ingevolge artikel 93, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 1, EG), dat bepaalt dat de Commissie de lidstaten de dienstige maatregelen voorstelt welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt in die lidstaten vereist, heeft de Commissie de criteria voor de verenigbaarheid van beheerskredieten met de verdragsregels inzake staatssteun vastgesteld in een op 16 februari 1996 bekendgemaakte mededeling inzake steunmaatregelen van de staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw (PB C 44, blz. 2; hierna: „mededeling inzake beheerskredieten”).
- 2 Op 4 juli 1997 heeft de Commissie de lidstaten in kennis gesteld van haar beslissing om de toepassing van de mededeling inzake beheerskredieten op te schorten, nadat was gebleken dat er interpretatieproblemen waren. Bij brief van 19 december 1997 heeft de Commissie de lidstaten medegedeeld dat de opschorting zou eindigen op 30 juni 1998 en dat zij met ingang van die datum de mededeling inzake beheerskredieten zou toepassen volgens de in de brief uiteengezette interpretatie.
- 3 De praktijk van de Commissie vóór de toepassing van de mededeling inzake beheerskredieten staat beschreven in een document van de Commissie met als

titel: „Het concurrentiebeleid in de landbouw” (nr. 22, *Groen Europa — Landbouwbuletin*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1987, blz. 12):

„De Commissie heeft zich in het algemeen het recht voorbehouden om op een later tijdstip een standpunt in te nemen over staatssteun via bedrijfskredieten. Steun in de vorm van bedrijfskredieten tegen verlaagde rente wordt echter als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd, wanneer die kredieten worden verleend:

- voor een langere periode dan het verkoopseizoen (twaalf maanden),

- voor één enkel product en voor één enkele maatregel (b.v. opslag van wijn, aankoop van runderen, enz.).

Dit standpunt is ingegeven door het feit dat er in de landbouw, als gevolg van de productiecycli, specifieke vormen van financiering nodig kunnen zijn.”

- 4 In dit verband wordt in het *Zeventiende Verslag over het mededingingsbeleid* (Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1988, punt 259) verduidelijkt dat in de hierboven aangehaalde tekst de beleidslijnen van de Commissie bij de toepassing van de mededingingsregels in de landbouwsector worden beschreven.

- 5 Deze praktijk wordt eveneens genoemd in de mededeling inzake beheerskredieten; daarin wordt namelijk gezegd — alvorens de nieuwe, voortaan toepasselijke regels uiteen te zetten — dat de Commissie zich sinds jaren niet verzet tegen de toekenning van staatssteun in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouwsector en „[a]ls enige voorwaarde stelt [...] dat het krediet ten hoogste voor een jaar en niet uitsluitend voor een bepaald product of een bepaalde activiteit wordt verstrekt”, en dat zij bovendien „[t]en aanzien van de hoogte van de steun [...] geen maximum [hanteert]” en „het gesubsidieerde krediet [...] aan iedere begunstigde elk jaar opnieuw [mag] worden toegekend” (mededeling inzake beheerskredieten, vijfde alinea).
- 6 Wat als „nieuw” gekwalificeerde steunmaatregelen betreft, bepaalt artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG):

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 [thans artikel 87 EG] onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

- 7 Artikel 93 is uitgewerkt in 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), die in werking is getreden op 16 april 1999.

De feiten van het geding

A — De steunregeling van artikel 48 van regionale wet nr. 32 van 23 mei 1991 en het onderzoek daarvan door de Commissie

- 8 Bij brief van 10 juni 1991 heeft de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) bij de Commissie een steunregeling aangemeld die door de regio Sicilië was ingevoerd in het kader van regionale wet nr. 32 van 23 mei 1991 betreffende interventie in de landbouwsector (hierna: „regionale wet nr. 32/91”).

- 9 Bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 werd voor de periode 1991-1993 een subsidie toegekend op de aan kredietinstellingen en banken verschuldigde rente voor leningen met een looptijd van minder dan een jaar, die waren toegekend aan op Sicilië gevestigde en aldaar actieve marktdeelnemers wier omzet voor ten minste 70 % afkomstig was van de verkoop van citrusvruchten, fruit en groenten buiten de regio. Dit artikel bepaalt:

„1. De voor de land- en bosbouw in de regio bevoegde persoon kan voor de jaren 1991 tot en met 1993 een subsidie toekennen op de aan kredietinstellingen en banken verschuldigde rente voor beheersleningen met een looptijd van ten hoogste een jaar die zijn toegekend aan op Sicilië gevestigde en aldaar actieve marktdeelnemers wier omzet voor ten minste 70 % afkomstig is van de verkoop van citrusvruchten, fruit en groenten buiten de regio.

2. De rentevoet ten laste van de marktdeelnemers is gelijk aan die ingevolge artikel 4, lid 2, eerste alinea, van regionale wet nr. 13 van 25 maart 1986.

3. Behalve voor het verkoopseizoen 1990/1991 wordt een gesubsidieerde lening toegekend op voorwaarde dat ten minste 51 % van de afgezette producten op grond van brancheovereenkomsten wordt aangekocht bij landbouwcoöperatieven en hun leden en bij erkende verenigingen van landbouwproducenten.

4. Het bedrag van de gesubsidieerde lening — gerelateerd aan overeenkomstig artikel 18, vierde alinea, van regionale wet nr. 13 van 25 maart 1986 per jaar vast te stellen maxima — kan in geen geval hoger zijn dan 50 % van de gemiddelde omzet over de laatste drie jaar, zoals blijkend uit de BTW-aangiften.

5. De subsidieontvangers dienen de werkgelegenheid op peil te houden en de collectieve arbeidsovereenkomsten na te leven. Indien wordt vastgesteld dat die verplichtingen niet zijn nagekomen, gaat de voor land- en bosbouw bevoegde regionale afgevaardigde over tot intrekking van de betrokken steun en terugvordering van de betaalde bedragen, vermeerderd met de wettelijke rente.

6. Een bedrag van 30 miljard lire, waarvan 10 miljard toe te rekenen aan het boekjaar 1991, wordt beschikbaar gesteld voor de toepassing van dit artikel in de periode 1991-1993.

7. De bij dit artikel toegestane uitgaven moeten voor 70 % aan de citrusvruchtensector worden besteed.”

- 10 Bij brief van 14 december 1992 heeft de Commissie de Italiaanse regering meegedeeld dat, wat artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 betreft, „zij zich niet verzet tegen de toekenning van steun in de vorm van beheerskredieten tegen een verlaagde rentevoet en dat zij zich het recht voorbehoudt om op een later tijdstip haar standpunt opnieuw te bezien op grond van artikel 93, lid 1, EG-Verdrag”.

B — De herfinanciering van de steunregeling die is ingevoerd bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91, artikel 7 van regionale wet nr. 81 van 7 november 1995 en artikel 20 van regionale wet nr. 33 van 18 mei 1996, en het onderzoek daarvan door de Commissie

- 11 Bij brief van 6 december 1995 heeft de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) bij de Commissie een steunregeling aangemeld die door de regio Sicilië was ingevoerd in het kader van regionale wet nr. 81 van 7 november 1995 betreffende diverse interventies in de landbouwsector (hierna: „regionale wet nr. 81/95”). Artikel 7 stond de herfinanciering voor het boekjaar 1995 toe van de bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 ingevoerde steunregeling voor het verkoopseizoen 1992/1993:

„Voor de in artikel 48 van regionale wet nr. 32 van 23 mei 1991 bedoelde doeleinden mag ten laste van het boekjaar 1995 een bedrag van 2 miljard lire voor het verkoopseizoen 1992/1993 worden gebracht.”

- 12 Bij brief van 2 mei 1996 heeft de Italiaanse regering aan de Commissie de tekst van artikel 20 van regionale wet nr. 33 van 18 mei 1996 (hierna: „regionale wet nr. 33/96”) meegedeeld, die naar artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 verwees en

de herfinanciering van de bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 ingevoerde steunregeling voor het verkoopseizoen 1992/1993 toestond ten laste van het boekjaar 1996:

„Voor de in artikel 48 van regionale wet nr. 32 van 23 mei 1991 bedoelde doeleinden mag een bedrag van 2 miljard lire voor het verkoopseizoen 1992-1993 bovenop het in artikel 7 van regionale wet nr. 81 van 7 november 1995 vermelde bedrag ten laste van het boekjaar 1996 worden gebracht.”

- 13 Bij brief van 23 januari 1997 heeft de Commissie de Italiaanse regering ervan in kennis gesteld dat zij geen bezwaar had tegen voormelde bepalingen inzake de herfinanciering van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 voor het verkoopseizoen 1992/1993. Deze brief geeft de volgende toelichting:

„De Commissie heeft besloten geen bezwaar te maken tegen de in artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96 bedoelde steun. Bij deze beslissing heeft de Commissie er rekening mee gehouden dat de voor deze maatregel uitgetrokken bedragen betrekking hebben op het verkoopseizoen 1992/93 en dat het gaat om vertraagde betalingen in verband met een bestaande steunmaatregel (steun N 377/91).

Bijgevolg kan voor de in artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/95 bedoelde financiering het positieve oordeel blijven gelden dat de Commissie met betrekking tot artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 heeft uitgesproken.”

C — De bij artikel 6 van regionale wet nr. 68 van 27 september 1995 ingevoerde steunregeling en het onderzoek ervan door de Commissie

- 14 Bij brief van 8 augustus 1995 heeft de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) bij de Commissie een steunregeling aangemeld die voor de regio Sicilië zou worden ingevoerd bij een ontwerp-regionale wet, nadien aangenomen als regionale wet nr. 68 van 27 september 1995 (hierna: „regionale wet nr. 68/95”).
- 15 Bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 werd voor ondernemingen uit de sector landbouw of visserij een steunregeling ingevoerd, waarvan de voornaamste bepalingen als volgt luiden:

„1. De voor samenwerking, handel, ambacht en visserij in de regio bevoegde persoon kan voor de jaren 1995-1997, voor de verkoopseizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996 een subsidie toekennen op de aan kredietinstellingen en banken verschuldigde rente voor beheersleningen met een looptijd van ten hoogste een jaar die zijn toegekend aan op Sicilië gevestigde en aldaar actieve marktdeelnemers wier omzet voor ten minste 70 % afkomstig is van de verkoop van citrusvruchten, fruit en groenten buiten de regio.

2. De rentevoet ten laste van de marktdeelnemers is gelijk aan die ingevolge artikel 4, lid 2, eerste alinea, van regionale wet nr. 13 van 25 maart 1986.

3. Het bedrag van de gesubsidieerde lening — gerelateerd aan tot de overeenkomstig artikel 18, lid 1, eerste en tweede alinea, van regionale wet nr. 13 van 25 maart 1986 per jaar eenvormig vast te stellen maxima — kan in geen geval hoger zijn dan 50 % van de gemiddelde omzet over de laatste drie jaar, zoals blijkend uit de BTW-aangiften.

4. De subsidieontvangers dienen de werkgelegenheid op peil te houden. Indien deze verplichting aantoonbaar niet is nagekomen, gaat de voor samenwerking, handel, ambacht en visserij in de regio bevoegde persoon over tot annulering van de toegekende rentesubsidie en terugvordering van de betaalde bedragen, vermeerderd met de wettelijke rente.

5. De bij dit artikel toegekende bedragen zijn voor 70 % bestemd voor de citrusvruchtensector.

6. Een bedrag van 15 miljard lire wordt beschikbaar gesteld voor de toepassing van dit artikel in de periode 1995-1997, waarvan 2 miljard lire ten laste van het boekjaar 1995, 7 miljard lire ten laste van het boekjaar 1996 en 6 miljard lire ten laste van het boekjaar 1997.

7. Een bedrag van 2 miljard lire, toe te rekenen aan het boekjaar 1995, wordt onttrokken uit de beschikbare fondsen onder hoofdstuk 21257 van de regionale begroting voor datzelfde boekjaar. De overige 13 miljard lire, toe te rekenen aan de boekjaren 1996 en 1997, zijn voorzien in de regionale meerjarenbegroting — post 2001.”

- 16 Bij brief van 13 februari 1998 heeft de Commissie Italië in kennis gesteld van haar beschikking tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 2, EG) ten aanzien van de toepassing van de steun verleend bij regionale wet nr. 68/95 in de sectoren landbouw, visserij en aquacultuur. Deze beschikking is op 21 maart 1998 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB C 86, blz. 3) en de Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen in te dienen.
- 17 Ter rechtvaardiging van de inleiding van deze procedure heeft de Commissie — in het deel betreffende artikel 6 — aangevoerd dat zij betwijfelde of de betrokken steunbedragen konden worden beschouwd als echte beheerskredieten (in de zin van „seizoengebonden kredieten”), aangezien die kredieten meer weg hadden van exportsteun, voorzover zij bestemd waren voor op de export gerichte ondernemingen en waren berekend op basis van dat deel van de omzet (50 %) van de onderneming dat overwegend afkomstig is uit de export (zie beschikking tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG, punt 2.7).
- 18 Bij brief van 30 juni 1998 hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen bij de Commissie ingediend. Er zijn geen opmerkingen ingediend door andere belanghebbenden. De diensten van de Commissie hebben bij telex van 10 november 1998 nadere inlichtingen gevraagd over artikel 6 van regionale wet nr. 68/95. Bij brief van 19 november 1998 hebben de Italiaanse autoriteiten bij de diensten van de Commissie aanvullende opmerkingen over artikel 6 ingediend.
- 19 Op 22 december 1999 heeft de Commissie beschikking 2000/319/EG gegeven, waarbij de bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steunmaatregelen ten gunste van ondernemingen die werkzaam zijn in de sectoren landbouw en visserij, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard en Italië wordt verplicht deze steunmaatregelen niet ten uitvoer te leggen en deze in te trekken (hierna: „bestreden beschikking”). De beschikking is op 6 mei 2000 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt (PB L 110, blz. 17).

Procesverloop en conclusies van partijen

20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 juli 2000, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

21 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren, voorzover daarbij de bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steunmaatregelen ten gunste van ondernemingen die werkzaam zijn in de sectoren landbouw en visserij, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard en Italië wordt verplicht deze steunmaatregelen niet ten uitvoer te leggen en deze in te trekken;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

22 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, subsidiair te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

- 23 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 24 Partijen zijn naar behoren opgeroepen voor de terechtzitting van 15 mei 2003, waar verzoekster verstek heeft laten gaan. De Commissie heeft pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen die het Gerecht ter terechtzitting heeft gesteld.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 25 Na eraan te hebben herinnerd dat volgens artikel 230, vijfde alinea, EG beroepen tot nietigverklaring van een handeling van de gemeenschapsinstellingen moeten worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen, wijst de Commissie het Gerecht erop — zonder evenwel een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen — dat het beroep in casu binnen twee maanden vanaf de bekendmaking van de handeling is ingesteld, terwijl verzoekster waarschijnlijk al maanden over de tekst van de beschikking beschikte.
- 26 Vervolgens verwijst de Commissie naar de rechtspraak volgens welke, wanneer handelingen zoals in casu volgens vaste praktijk worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, de beroepstermijn ingaat op de datum van bekendmaking (arrest Hof van 10 maart 1998, Duitsland/Raad, C-122/95, Jurispr. blz. I-973, punten 34-39). Zij merkt evenwel op dat in de door regio's ingestelde beroepen die het Gerecht tot op heden heeft onderzocht, het

verzoekschrift waarmee de procedure werd ingeleid, is ingediend binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de beschikking (arrest Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 17 en 19) of na de dag waarop de verzoeker daarvan kennis had gekregen (arrest Gerecht van 15 juni 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie, T-288/97, Jurispr. blz. II-1871, punten 5 en 7).

- 27 De Commissie is dan ook van mening dat de situatie van de regio's kan worden gelijkgesteld met die van lidstaten die steun verlenen, aangezien de regio's door de betrokken lidstaat volgens vaste praktijk snel op de hoogte worden gebracht van beschikkingen die op de regio's betrekking hebben. De regio's zijn weliswaar stricto sensu niet de adressaat van de beschikking en de datum van kennisgeving lijkt niet doorslaggevend te zijn, maar de Commissie stelt niettemin voor, in het geval van de regio's voor de bepaling van de dies a quo van de beroepstermijn de datum te nemen waarop zij daadwerkelijk van de beschikking kennis hebben gekregen.
- 28 Verzoekster bestrijdt deze redenering op grond dat volgens artikel 230, vijfde alinea, EG de datum waarop van de bestreden handeling kennis is genomen voor het ingaan van de beroepstermijn subsidiair is ten opzichte van de bekendmaking of de kennisgeving. Bij gebreke van kennisgeving van de betrokken beschikking aan verzoekster is als enige datum bepalend voor het ingaan van de beroepstermijn, de datum van bekendmaking van de bestreden beschikking in het Publicatieblad.

Beoordeling door het Gerecht

- 29 Volgens artikel 230, vijfde alinea, EG moet het beroep tot nietigverklaring worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker, of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.

- 30 Reeds uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat het criterium van de datum waarop van de bestreden handeling kennis is gekregen, voor het ingaan van de beroepstermijn subsidiair is ten opzichte van de criteria van bekendmaking of van kennisgeving (arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald, punt 35; arresten Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punt 47; 6 oktober 1999, Salomon/Commissie, T-123/97, Jurispr. blz. II-2925, punt 42, en 12 december 2000, Alitalia/Commissie, T-296/97, Jurispr. blz. II-3871, punt 61).
- 31 In casu heeft de Commissie niet verzoekster, doch enkel de Italiaanse Republiek van de bestreden beschikking in kennis gesteld. Daar de bestreden beschikking is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 6 mei 2000, gaat de beroepstermijn voor verzoekster in op deze datum, en niet op de datum waarop zij daarvan mogelijk kennis heeft gekregen.
- 32 De Commissie kan zich voor haar standpunt te dezen niet beroepen op de reeds aangehaalde arresten Vlaams Gewest/Commissie en Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie. In de eerste zaak was het beroep van het Vlaams Gewest ingesteld binnen twee maanden (op 27 november 1995) na de bekendmaking van de bestreden beschikking in het Publicatieblad (op 9 november 1995). Bovendien is in geen van beide zaken geoordeeld dat, indien de regio vóór de bekendmaking van een beschikking daarvan kennis had gekregen, de beroepstermijn van twee maanden na die bekendmaking niet meer voor haar gold.
- 33 Bijgevolg is het beroep binnen de gestelde termijn ingediend en is het dus ontvankelijk.

Ten gronde

- 34 Verzoekster voert voor haar beroep vier middelen aan. Het eerste middel betreft schending van artikel 88, lid 1, EG, schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, schending van wezenlijke vormvereisten en schending van artikel 253 EG; het tweede middel betreft schending van het beginsel tempus regit actum en misbruik van bevoegdheid; het derde middel betreft schending van artikel 87 EG, misbruik van bevoegdheid en schending van artikel 253 EG wegens ontoereikende motivering; en het vierde middel schending van wezenlijke vormvereisten en niet-inachtneming van een redelijke termijn voor de afronding van de procedures van artikel 87 EG.

Het eerste middel: schending van artikel 88, lid 1, EG, schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, schending van wezenlijke vormvereisten en schending van artikel 253 EG wegens ontoereikende motivering

De ontvankelijkheid

— Argumenten van partijen

- 35 De Commissie stelt dat de grieven van verzoekster in haar eerste middel tegen de kwalificatie van de maatregel als bestaande en niet als nieuwe steun, niet-ontvankelijk zijn, omdat de kwalificatie volgt uit de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, die verzoekster niet heeft aangevochten en die dus definitief is geworden; de bestreden beschikking,

waarin de steun als nieuw wordt aangemerkt, is slechts een bevestiging van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Bijgevolg houdt de Commissie staande dat deze kwalificatie kon en moest worden aangevochten door middel van een beroep tegen de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en dat die beschikking thans niet meer aan de orde kan komen in het beroep tegen de definitieve beschikking.

- 36 De Commissie wijst erop dat volgens de rechtspraak van het Hof de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure definitieve rechtsgevolgen teweeg brengt, aangezien een eindbeschikking van de Commissie waarbij de betrokken steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, niet tot gevolg heeft dat de uitvoeringsmaatregelen die geacht moeten worden, in strijd met het verbod van artikel 88, lid 3, laatste volzin, EG te zijn genomen, achteraf worden gedekt (arresten Hof van 30 juni 1992, Spanje/Commissie, C-312/90, Jurispr. blz. I-4117, punten 20 en 23, hierna: „arrest Cenemesa”, en 30 juni 1992, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4145, punten 26 en 29, hierna: „arrest Italgrani van 30 juni 1992”).
- 37 In het bijzonder herinnert de Commissie eraan dat de prelabelle vraag van de kwalificatie van de steun bepaalt, welke procedure moet worden gevolgd, alsook wat de draagwijdte en de gevolgen van de eindbeschikking zijn. Volgens artikel 88, lid 3, tweede volzin, EG, alsook de artikelen 4, 6 en 13 van verordening nr. 659/1999 moet de Commissie, in geval van nieuwe steunmaatregelen en wanneer zij meent dat een voornemen tot invoering of wijziging van steun niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, onverwijld de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG inleiden. Gaat het om onrechtmatige steun die in strijd met het verbod van artikel 88, lid 3, laatste zin, EG is uitgekeerd, dan is de Commissie ingevolge artikel 14 van verordening nr. 659/1999 verplicht de terugvordering ervan te gelasten. In geval van bestaande steun kan de Commissie eventueel, overeenkomstig artikel 88, lid 1, EG en de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 659/99, aan de lidstaten passende maatregelen voorstellen; enkel wanneer de lidstaat deze maatregelen weigert te nemen, kan de Commissie overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG de formele onderzoeksprocedure inleiden, zonder evenwel de terugvordering van de steun te kunnen eisen.

- 38 Gelet op deze verschillen meent de Commissie dat het in ieders belang is, zo snel mogelijk af te bakenen welke geschillen kunnen ontstaan over de kwalificatie van maatregelen als nieuwe dan wel bestaande steun.
- 39 Wat de verwijzing van verzoekster naar de arresten Cenemesa en Italgrani van 30 juni 1992 betreft, is de Commissie van mening dat deze rechtspraak betekent, dat de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure voor de betrokken lidstaat inhoudt dat deze de voorgenomen steun niet mag uitbetalen voordat in die procedure een eindbeslissing is genomen en dat, zelfs indien de door de Commissie als nieuwe steun gekwalificeerde maatregelen zijn uitgevoerd, de aan deze kwalificatie verbonden rechtsgevolgen definitief zijn (arresten Cenemesa, punten 12 en 23, en Italgrani van 30 juni 1992, punten 20 en 29).
- 40 De Commissie merkt tevens op dat haar standpunt in deze zaak fundamenteel verschilt van de standpunten die zij in de zaken Preussag Stahl en Moccia Irme heeft ingenomen en die door het Gerecht zijn afgewezen (arresten Gerecht van 31 maart 1998, Preussag Stahl/Commissie, T-129/96, Jurispr. blz. II-609, punt 31, en 12 mei 1999, Moccia Irme e.a./Commissie, T-164/96—T-167/96, T-122/97 en T-130/97, Jurispr. blz. II-1477, punt 65). In de zaak Preussag Stahl/Commissie had zij tegen het beroep een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen op grond dat verzoekster geen beroep had ingesteld tegen de beschikking tot inleiding van de procedure; had het Gerecht vastgesteld dat de eindbeschikking eigen rechtsgevolgen had, waaronder de verplichting om de verleende steun terug te vorderen, zodat de onderneming over een rechtsmiddel tegen een dergelijke beschikking moest beschikken, ongeacht of zij de beschikking tot inleiding van de onderzoeksprocedure ten aanzien van de betrokken steun had betwist. De door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid werd dan ook afgewezen, omdat deze betrekking had op het verzoekschrift in zijn geheel, in het bijzonder die gedeelten waarin verzoekster opkwam tegen de beslissingen die de Commissie eerst in het stadium van de eindbeschikking had genomen. In het onderhavige geval ligt dit anders, aangezien de Commissie de ontvankelijkheid betwist van de grieven van verzoekster tegen de kwalificatie als nieuwe steun in de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

- 41 Verzoekster bestrijdt deze redenering op grond dat deze in strijd is met het beginsel van de proceseconomie en de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure alleen dan afzonderlijk kan worden bestreden indien deze voor de adressaat nadelige gevolgen heeft (arresten Cenemesa en Italgrani van 30 juni 1992), hetgeen uitsluitend het geval is wanneer die beschikking de adressaat verplicht tot een bepaald handelen of nalaten of om in ieder geval onomkeerbare gevolgen teweeg te brengen. Daarvan is in deze zaak echter geen sprake, nu enkel de eindbeschikking ten aanzien van verzoekster gevolgen heeft. In ieder geval heeft de eindbeschikking waarbij de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, nieuwe rechtsgevolgen, die los staan van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, zodat verzoekster de wettigheid daarvan kan betwisten. Dit betekent dat men zich ter ondersteuning van een dergelijk beroep tot nietigverklaring kan beroepen op middelen die zowel voor de eindbeschikking als voor de beschikking tot inleiding van de betrokken procedure gelden, indien tegen die laatste beschikking geen afzonderlijk beroep is ingesteld, ongeacht of de handeling tot uitvoering van artikel 88, lid 2, EG al dan niet is aangevochten (zie de arresten Preussag Stahl/Commissie en Moccia Irme e.a./Commissie, reeds aangehaald).

— Beoordeling door het Gerecht

- 42 De Commissie betoogt in wezen dat verzoekster de eindbeschikking niet meer kan aanvechten, indien de betrokken maatregel daarin als nieuwe steun wordt gekwalificeerd, het onderwerp van het eerste middel, aangezien deze kwalificatie volgens haar volgt uit de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, die door verzoekster niet tijdig is aangevochten en dus definitief is geworden.
- 43 Allereerst zijn volgens vaste rechtspraak als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen

van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9, en arrest Gerecht van 18 december 1992, Cimenteries CBR e.a./Commissie, T-10/92—T-12/92 en T-15/92, Jurispr. blz. II-2667, punt 28).

- 44 Handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, met name na een interne procedure, zijn in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van de eindbeschikking (reeds aangehaalde arresten IBM/Commissie, punt 10, en Cimenteries CBR e.a./Commissie, punt 28).
- 45 Ingevolge deze rechtspraak vormt de eindbeschikking van de Commissie die de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG afsluit een krachtens artikel 230 EG voor beroep vatbare handeling. Een dergelijke beschikking roept bindende rechtsgevolgen in het leven die de belangen van de betrokken partijen aantasten, aangezien zij de procedure beëindigt en een definitieve uitspraak doet over de verenigbaarheid van de maatregel met de regels inzake staatssteun. Partijen kunnen dus steeds de eindbeschikking, die de formele onderzoeksprocedure afsluit, aanvechten; daarvoor moeten zij de verschillende feiten en overwegingen waarop de Commissie haar definitieve standpunt baseert, kunnen aanvechten.
- 46 Deze mogelijkheid staat los van de vraag of de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure al dan niet rechtsgevolgen in het leven roept waarvan de nietigverklaring kan worden gevorderd. Weliswaar is in de rechtspraak van het Hof en het Gerecht erkend dat tegen de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure beroep kan worden ingesteld wanneer zij definitieve rechtsgevolgen heeft die niet achteraf door de eindbeschikking kunnen worden rechtgezet. Dit is het geval wanneer de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidt ten aanzien van een maatregel die zij voorlopig als nieuwe

steun kwalificeert, daar deze beschikking tot inleiding van de procedure ten opzichte van de eindbeschikking autonome rechtsgevolgen in het leven roept. De opschorting van de uitvoering van de betrokken maatregel als gevolg van de voorlopige kwalificatie als nieuwe steun ingevolge artikel 88, lid 3, EG, is ten opzichte van de eindbeschikking een autonome beschikking, die slechts geldt tot de beëindiging van de formele procedure (zie met name arresten *Cenemesa*, punten 12-24, en *Italgrani* van 30 juni 1992, punten 29 en 30; arrest Hof van 9 oktober 2001, *Italië/Commissie*, C-400/99, *Jurispr.* blz. I-7303, punten 56-62, en 69; arrest *Gerecht* van 30 april 2002, *Government of Gibraltar/Commissie*, T-195/01 en T-207/01, *Jurispr.* blz. II-2309, punten 80-86).

- 47 Deze mogelijkheid om een beschikking tot inleiding van de procedure aan te vechten, kan echter niet tot gevolg hebben dat de procedurele rechten van de belanghebbenden worden gekort, doordat hun wordt belet, de eindbeschikking aan te vechten en zich in hun verzoekschrift te beroepen op gebreken in alle fasen van de procedure die tot deze beschikking heeft geleid.
- 48 Buiten kijf staat dat de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, ook al heeft zij eigen autonome rechtsgevolgen, dient ter voorbereiding van de eindbeschikking met het definitieve standpunt van de Commissie. Zo bepaalt artikel 6 van verordening nr. 659/99 dat de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten behelst, alsook een eerste beoordeling omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel en de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, teneinde de betrokken lidstaat en de belanghebbenden uit te nodigen, binnen een vastgestelde termijn hun opmerkingen mede te delen. Dat de beoordeling in de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure noodzakelijkerwijs een voorlopige is, wordt bevestigd in artikel 7 van verordening nr. 659/99, dat bepaalt dat de Commissie in haar eindbeschikking kan vaststellen dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, dat de aangemelde steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dat de aangemelde steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, of dat de aangemelde steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Overigens belet niets de Commissie om, na aanvankelijk in de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure de betrokken maatregel als nieuwe steun te hebben gekwalificeerd, in de beschikking die de procedure beëindigt, te oordelen dat deze maatregel bestaande steun vormt.

- 49 In casu is de bestreden beschikking de eindbeschikking, die de procedure afsluit, en die ten aanzien van de belanghebbende partijen bindende en definitieve rechtsgevolgen heeft, aangezien zij de steun kwalificeert als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare nieuwe steun, en Italië verplicht deze steun niet tot uitvoering te brengen en deze in te trekken. Bijgevolg moet verzoekster beschikken over een beroepsmogelijkheid tegen de volledige beschikking, ook tegen de kwalificatie van de steun als nieuwe steun, ongeacht of zij dit aspect van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure inzake de betrokken steun heeft aangevochten (zie reeds aangehaalde arresten *Preussag Stahl/Commissie*, punt 31, en *Moccia Irme e.a./Commissie*, punt 65). Anders dan de Commissie stelt, berusten de arresten van het Gerecht in de zaken *Preussag Stahl* en *Moccia Irme* op dezelfde beginselen als die van de onderhavige zaak, te weten dat de bestreden beschikking een eindbeschikking met eigen rechtsgevolgen is, en dus ook dat de belanghebbende partijen deze kunnen aanvechten. Het feit dat de Commissie in de zaak *Preussag Stahl* een exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen tegen het volledige beroep en in casu alleen op het onderhavige punt, doet niet af aan het karakter van de vraag die wordt gesteld.
- 50 Wat het argument betreft dat het in het algemeen belang is, zo snel mogelijk af te bakenen welke geschillen kunnen ontstaan over de kwalificatie van de betrokken maatregel, moet worden opgemerkt dat deze overweging in geen geval mag meebrengen dat belanghebbenden geen beroep kunnen instellen tegen een beschikking die wijziging brengt in hun rechtspositie.
- 51 De stelling van de Commissie zou uiteindelijk betekenen dat een situatie wordt goedgekeurd die in strijd is met in de rechtspraak geformuleerde beginselen inzake voor beroep vatbare handelingen. Zij zou betekenen dat wordt erkend dat indien de communautaire rechter in een voorfase van de procedure uitspraak doet over voorbereidende handelingen, zoals de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, en in het bijzonder over de kwalificatie van steun als nieuwe steun, de belanghebbenden geen beroep meer kunnen instellen tegen de eindbeschikking, waarin de Commissie van haar in de beschikking tot

inleiding van de formele onderzoeksprocedure gegeven oordeel kan terugkomen. Indien dit zou worden aanvaard, dan zou dat tot gevolg hebben dat op de behandeling ten gronde wordt vooruitgelopen en dat de verschillende fasen van de administratieve en gerechtelijke procedure dooreen gaan lopen, waardoor het belangrijkste doel van de door de Commissie ingeleide formele onderzoeksprocedure wordt gemist, namelijk de belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun opmerkingen in te dienen over alle omstreden onderdelen van het dossier en de Commissie in staat te stellen gelet op deze opmerkingen haar eindbeschikking te nemen.

- 52 Derhalve kan niet worden gesteld dat verzoekster, doordat zij de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet binnen de gestelde termijn heeft aangevochten, niet meer kan opkomen tegen de eindbeschikking waarin de betrokken maatregel als nieuwe steun is gekwalificeerd.
- 53 Derhalve is het eerste middel ontvankelijk.

Ten gronde

— Argumenten van partijen

- 54 Om te beginnen herinnert verzoekster eraan dat de Commissie in haar beschikking van 14 december 1992 artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 verenigbaar met de verdragsbepalingen inzake staatssteun heeft geacht, waarbij zij zich slechts de mogelijkheid heeft voorbehouden om haar standpunt op een later tijdstip opnieuw te bezien overeenkomstig artikel 93, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 1, EG). De Commissie heeft deze mogelijkheid niet benut en heeft de opeenvolgende herfinancieringen van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 bij artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar geacht.

- 55 Artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 moet in dit verband worden beschouwd als eenvoudige herfinanciering van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91. Wanneer men deze bepalingen naast elkaar legt, blijkt dat zij gelijk zijn wat de begunstigden, de subsidies en de doelstellingen betreft; het verschil zit in de uitdrukkelijke vermelding van verkoopseizoenen, de verruiming van het begunstigen criterium en uiteraard de wijziging van de begrotingsjaren waarop de financiering betrekking heeft.
- 56 Verzoekster is derhalve van mening dat de Commissie, door na te gaan of de bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, alsof het nieuwe steun in de zin van artikel 87 EG betrof in plaats van deze steun te behandelen als herfinanciering van reeds in de zin van artikel 88, lid 1, EG goedgekeurde bestaande steun zoals zij had toegezegd, artikel 88, lid 1, EG heeft geschonden en wezenlijke vormvereisten niet heeft nageleefd.
- 57 Zo kan niet worden gesteld, zoals in punt 52, sub c, van de bestreden beschikking, dat bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 een nieuwe steunregeling wordt ingevoerd. Artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 stelt geen tijdsbeperking aan de verkoopseizoenen waarvoor de gesubsidieerde lening kan worden toegekend. Het feit dat in regionale wet nr. 32/91 de drie jaren 1991-1993 worden genoemd, moet uitsluitend in financiële termen worden begrepen, in die zin dat de uitgetrokken kredieten in die drie jaren mogen worden aangesproken, maar de verkoopseizoenen waarvoor de marktdeelnemers deze kredieten mogen gebruiken, niet in de tijd beperkt zijn. Integendeel, de bedoeling van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 was geweest om de verkoopseizoenen waarvoor de steun dient te worden verleend, dat wil zeggen de seizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996, strikter af te bakenen.

- 58 Ook vertoont de herfinanciering krachtens artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 geen specifiek verschil met de — door de Commissie goedgekeurde — herfinanciering krachtens artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96, omdat deze artikelen alle tot doel hadden de bedragen die aanvankelijk in artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 waren voorzien, opnieuw vast te stellen.
- 59 In de rechtspraak is het beginsel vastgelegd dat de Commissie na de goedkeuring van een algemene steunregeling deze individuele steunmaatregelen niet meer kan onderzoeken, (arrest Hof van 5 oktober 1994, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4635; hierna: „arrest Italgrani van 5 oktober 1994”). Indien de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen opnieuw zou mogen worden beoordeeld, brengt dit het risico van schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel mee. Deze beginselen gelden ook ingeval een — reeds goedgekeurde — steunregeling via eenvoudige herfinanciering van de niet-gebruikte bedragen moet worden bevestigd. Wanneer het dus (zoals in casu) niet de bedoeling is om passende maatregelen te nemen in verband met de geleidelijke totstandkoming of de werking van de gemeenschappelijke markt in het kader van een voortdurend onderzoek van de steunregeling, mag een dergelijke steunregeling niet opnieuw worden onderzocht. Het heronderzoek heeft in dit geval niet plaatsgevonden aan de hand van de vorige goedkeuringsbeschikking, maar krachtens het Verdrag, waardoor het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn geschonden.
- 60 Ten slotte meent verzoekster dat de Commissie in haar toelichting waarom artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 als een nieuwe steunregeling te beschouwen is, heeft nagelaten de werkelijke draagwijdte van die bepaling te beoordelen, aangezien zij deze anders heeft gekwalificeerd dan in de eerdere beschikking tot goedkeuring van de steun, en in tegenspraak daarmee, niet gemotiveerd is ingegaan op de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten.

- 61 De Commissie betoogt dat verzoeksters grieven tegen de kwalificatie van de steun ongegrond zijn, aangezien de maatregelen van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 geen bestaande steun betreffen en niet passen in de bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 ingevoerde steunregeling, die van onbeperkte duur heet te zijn, en die eerder bij beschikking van de Commissie van 14 december 1992 zou zijn goedgekeurd.
- 62 De beschikking van 14 december 1992 betreffende artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 is niet anders dan de goedkeuring van een regeling die beperkt is tot de periode van drie jaar van 1991-1993, die kan worden opgevat als samenvallend met de verkoopseizoenen 1990/1991, 1991/1992 en 1992/1993. Artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 kan dus niet worden beschouwd als een eenvoudige herfinanciering van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91, aangezien de nieuwe bepaling betrekking heeft op de periode van drie jaar van 1995-1997 en de verkoopseizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996, dat wil zeggen perioden die vallen na die van de eerdere bepaling.
- 63 Artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 is volgens de Commissie dus wel degelijk een nieuwe steunmaatregel, meer bepaald een nieuwe steunmaatregel met terugwerkende kracht, en niet een nieuwe financiering van een steunregeling. Derhalve is de verwijzing naar het arrest Italgrani van 5 oktober 1994 niet relevant en kan de Commissie geen schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel worden verweten. In punt 52 van de bestreden beschikking wordt bovendien uitvoerig en adequaat ingegaan op de redenen waarom de onderzochte maatregelen als nieuwe steun moeten worden beschouwd.

— Beoordeling door het Gerecht

- 64 Vooraf zij opgemerkt dat de litigieuze steun niet door de Italiaanse autoriteiten is aangemeld in het kader van de permanente samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten die wordt voorgeschreven door artikel 88, lid 1, EG in gevallen

van bestaande steun, maar ingevolge artikel 88, lid 3, EG, dat betrekking heeft op nieuwe steun. In de brief van 8 augustus 1995 van de Italiaanse autoriteiten, waarin het ontwerp van regionale wet dat nadien regionale wet nr. 68/95 is geworden, aan de Commissie wordt gemeld, wordt uitdrukkelijk artikel 88, lid 3, EG genoemd, maar artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 en de beschikking van de Commissie van 14 december 1992 tot goedkeuring van de in dit artikel bedoelde steun, in het geheel niet.

- 65 De Commissie is dus a priori op goede gronden overgegaan tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure in het kader van de regeling inzake nieuwe steun.
- 66 De kwalificatie van de steun moet evenwel worden afgestemd op de objectieve situatie, die niet afhangt van de beoordeling op het ogenblik van de aanmelding van de steun of in de fase van de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG en dus moeten de verschillende grieven die verzoekster in dit middel opwerpt, worden onderzocht.
- 67 In de eerste plaats betoogt verzoekster dat het onderzoek van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 als nieuwe steun en niet als herfinanciering van de bij artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 ingevoerde en door de Commissie eerder goedgekeurde steun, een schending van artikel 88, lid 1, EG betekent.
- 68 Er zij direct op gewezen dat in artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96 artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 uitdrukkelijk worden genoemd, en dat zij refereren aan de in dat artikel genoemde doelstellingen. In artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 daarentegen komt artikel 48 niet ter sprake.

- 69 Bovendien betreft artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 een andere periode dan in het kader van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 is onderzocht. Volgens artikel 6, leden 1 en 6, van regionale wet nr. 68/95 betreft de steun de „jaren 1995-1997” en de „periode 1995-1997”, terwijl volgens artikel 48, leden 1 en 6, van regionale wet nr. 32/91 de bij beschikking van 14 december 1992 toegestane steun de „jaren 1991 tot en met 1993” en de „periode 1991-1993” betreft.
- 70 De Commissie mocht er dus van uitgaan dat een steunregeling voor de jaren 1995-1997 niet diende te worden onderzocht in het kader van de beschikking tot goedkeuring van een steunregeling die betrekking had op een andere periode, de jaren 1991-1993.
- 71 Geen van verzoeksters argumenten op dit punt doet aan deze conclusie af.
- 72 Het argument dat met het noemen van de „jaren 1991 tot en met 1993” en de „periode 1991-1993” in artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 niets anders werd beoogd dan dat de ingevolge dit artikel uitgetrokken kredieten in de jaren 1991, 1992 en 1993 konden worden aangewend en dit dus niet kan worden opgevat als een verwijzing naar de met die drie jaren corresponderende verkoopseizoenen, is voor bovenstaand oordeel van geen belang. Gesteld al, dat met de in artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 bedoelde periode van drie jaar van 1991 tot en met 1993 niet de met die jaren overeenstemmende verkoopseizoenen waren bedoeld, dan betekent dit nog niet dat artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 dus slechts een maatregel van herfinanciering van eerder goedgekeurde bepalingen is, aangezien de periode van artikel 48 een andere is dan de periode van drie jaar van 1995-1997 in artikel 6, die in de bestreden beschikking is onderzocht.

- 73 Verzoekster kan evenmin stellen dat, nu artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 geen tijdsbeperking stelt aan de verkoopseizoenen waarvoor de gesubsidieerde lening kan worden uitbetaald, de seizoenen waarvoor de marktdeelnemers in aanmerking komen voor de in het kader van deze regeling uitgetrokken kredieten [30 miljoen Italiaanse lire (ITL)], niet in de tijd beperkt zijn en artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 dus enkel de herfinanciering van deze regeling voor de verkoopseizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996 (ter hoogte van 15 miljoen ITL) inhoudt. Het verschil tussen deze twee bepalingen is wezenlijk: de eerste verleent de steun slechts „voor de jaren 1991 tot en met 1993” (zie artikel 48, lid 1, van regionale wet nr. 32/91), de tweede slechts „voor de jaren 1995-1997” (zie artikel 6, lid 1, van regionale wet nr. 68/95). Elke verlenging van de periode 1991 tot en met 1993 moest opnieuw worden aangemeld in de zin van artikel 88, lid 3, EG, zoals de Italiaanse autoriteiten inderdaad hebben gedaan, waardoor dus een nieuw onderzoek van de steun noodzakelijk was.
- 74 Wat het argument betreft dat de „herfinanciering” bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 niet verschilt van die van artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96, die door de Commissie zijn goedgekeurd, zij opgemerkt dat in de bestreden beschikking wordt uiteengezet waarom tussen die maatregelen onderscheid moet worden gemaakt: artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96 verwijzen naar artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 en beogen de financiering van de maatregelen voor het „verkoopseizoen” 1992/1993 in de boekjaren 1995 en 1996 (zie punt 52, sub b, van de bestreden beschikking), terwijl artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 niet noemt en de financiering beoogt van de maatregelen voor de verkoopseizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996 (zie punt 52, sub d in fine, van de bestreden beschikking).
- 75 De grief van schending van artikel 88, lid 1, EG moet derhalve worden afgewezen.

76 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat de Commissie, door te beslissen dat artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 nieuwe steun was, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden.

77 Daartoe beroept zij zich op het arrest Italgrani van 5 oktober 1994, waarin wordt vastgesteld welke procedure moet worden gevolgd wanneer wordt gesteld dat de onderzochte steun past in een eerder goedgekeurde steunregeling. In punt 24 van dit arrest verklaart het Hof:

„Voorts zij opgemerkt, dat wanneer de Commissie te maken krijgt met een individuele steunmaatregel, waarvan wordt beweerd dat hij ingevolge een eerder goedgekeurde steunregeling is toegekend, zij deze niet zonder meer rechtstreeks aan het Verdrag kan toetsen. Zij moet zich om te beginnen, vóór zij enige procedure inleidt, beperken tot een onderzoek of de steunmaatregel door de algemene regeling wordt gedekt en aan de in de beschikking tot goedkeuring van deze regeling gestelde voorwaarden voldoet. Zou de Commissie dit niet doen, dan zou zij bij het onderzoek van elke individuele steunmaatregel kunnen terugkomen op haar beschikking tot goedkeuring van de steunregeling, ten aanzien waarvan moet worden aangenomen dat zij reeds aan artikel 92 van het Verdrag [thans artikel 87 EG] is getoetst. Het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel zouden dan zowel voor de lidstaten als voor de marktdeelnemers in het gedrang komen, daar individuele steunmaatregelen die volstrekt in overeenstemming zijn met de beschikking tot goedkeuring van de steunregeling, op elk moment door de Commissie opnieuw ter discussie zouden kunnen worden gesteld.”

78 Op deze rechtspraak kan in de onderhavige zaak evenwel geen beroep worden gedaan, daar de Italiaanse autoriteiten pas in antwoord op de beschikking van de Commissie van 13 februari 1998 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG voor de eerste maal hebben gesteld dat de steun de herfinanciering van eerder toegestane steun was (zie brieven van de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie van 30 juni en 19 november 1998). Vóór de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure hadden de autoriteiten zelf de maatregel bij de Commissie aangemeld overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG, zodat de regeling voor nieuwe steun toepasselijk werd.

- 79 Toen de Commissie in haar brief van 23 januari 1997 de herfinanciering van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91 voor het verkoopseizoen 1992/1993 in het kader van de maatregelen van artikel 7 van regionale wet nr. 81/95 en artikel 20 van regionale wet nr. 33/96 goedkeurde, heeft zij de Italiaanse autoriteiten er overigens op gewezen dat de goedkeuring van deze herfinanciering geen oordeel inhield over het lopende onderzoek van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 (zie punt 52, sub c, van de bestreden beschikking).
- 80 Uit het voorafgaande volgt dat de grief van schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel moet worden afgewezen.
- 81 In de derde plaats stelt verzoekster dat de Commissie met haar beslissing dat artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 nieuwe steun was, wezenlijke vormvereisten heeft geschonden en de motiveringsplicht van artikel 253 EG niet heeft nageleefd.
- 82 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de Commissie, door de bestreden beschikking te geven ingevolge artikel 88, lid 2, EG, nadat de Italiaanse autoriteiten de steun hadden aangemeld overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG, in deze zaak geen wezenlijke vormvereisten heeft geschonden, aangezien punt 52 van de bestreden beschikking rechtens voldoende aangeeft om welke redenen de Commissie heeft geoordeeld dat artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 niet kon worden beschouwd als een herfinanciering van artikel 48 van regionale wet nr. 32/91, in de betekenis die daaraan door de Italiaanse autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure was gehecht.
- 83 Uit het voorafgaande volgt dat de grieven van schending van wezenlijke vormvereisten en ontoereikende motivering moeten worden afgewezen.

84 Derhalve moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Het tweede middel: schending van het beginsel tempus regit actum en misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

85 Verzoekster verwijt de Commissie dat zij in de bestreden beschikking de steunregeling van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 niet met de regels inzake beheerskredieten in de landbouwsector verenigbaar heeft verklaard.

86 Allereerst heeft de Commissie volgens verzoekster het beginsel tempus regit actum en het beginsel dat bestuurshandelingen geen terugwerkende kracht mogen hebben, geschonden (arresten Hof van 16 juni 1993, Frankrijk/Commissie, C-325/91, Jurispr. blz. I-3283, en 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125), doordat zij de mededeling inzake beheerskredieten — die is vastgesteld toen de formele onderzoeksprocedure nog liep — heeft toegepast op de steunregeling van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95, die dateerde van vóór deze mededeling. De Commissie heeft tijdens de administratieve procedure herhaaldelijk de nieuwe bepalingen inzake beheerskredieten toegepast. Zo heeft zij in haar brief van 2 oktober 1995 aan de permanente vertegenwoordiging van Italië, waarin zij om nadere informatie over het verkoopseizoen 1995/1996 vroeg, de Italiaanse autoriteiten verzocht te bevestigen dat was voldaan aan de voorwaarden in de ontwerpmededeling inzake beheerskredieten, die als bijlage was bijgevoegd. Ook in haar brief van 23 januari 1997 aan de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken was de Commissie ervan uitgegaan dat de mededeling inzake beheerskredieten van toepassing was, „aangezien het ging om een nieuwe regeling die ook na 1 januari 1996 nog van kracht is”.

- 87 In de tweede plaats stelt verzoekster dat de Italiaanse autoriteiten zijn misleid door de aanwijzingen die de Commissie in de loop van de administratieve procedure heeft gegeven; zij waren ervan overtuigd dat zij geen aandacht hoefden te besteden aan de aard van de steun (aangezien kennelijk vaststond dat het om beheerskredieten ging), maar wel aan de vraag of aan de voorwaarden om steun te verkrijgen was voldaan, te weten de voorwaarden die golden vóór de mededeling inzake beheerskredieten (wat volgens verzoekster het geval was) dan wel de strengere voorwaarden in deze mededeling (wat volgens verzoekster eveneens het geval was). Deze manier van doen is misbruik van bevoegdheid.
- 88 Tot staving van haar redenering betoogt verzoekster dat de Commissie bij de beoordeling van de litigieuze maatregelen met de in de mededeling inzake beheerskredieten gestelde criteria rekening heeft gehouden, zoals blijkt uit het feit dat zij spreekt van de „seizoengebondenheid” van de leningen in punt 54, sub c, van de bestreden beschikking. Verzoekster heeft vooral bezwaar tegen de stelling van de Commissie dat het seizoengebonden karakter van de steun een voorwaarde was die ook al werd gesteld in haar praktijk vóór de inwerking-treding van de nieuwe regels van de mededeling inzake beheerskredieten, waarbij verzoekster zich beroept op de tekst van deze mededeling: uit de vijfde alinea daarvan blijkt volgens haar duidelijk dat de twee vóór de inwerking-treding geldende voorwaarden waren dat de maximum looptijd van de lening tot een jaar werd beperkt en dat de steun niet beperkt mocht zijn tot een bepaald product en een bepaalde activiteit, zonder dat het seizoengebonden karakter wordt genoemd. De voorwaarde ten aanzien van het seizoengebonden karakter van de lening in het kader van de nieuwe regels voor de toekomst is wel degelijk voor het eerst gesteld in de mededeling inzake beheerskredieten, in de zevende alinea teneinde de landbouwer in staat te stellen de uitgaven in verband met de productiecyclus te financieren voordat hij de opbrengst van de verkoop ontvangt.
- 89 Aan de twee voorwaarden die in de eerdere praktijk van de Commissie golden, was voldaan (de looptijd van de leningen was niet langer dan een jaar en de steun werd verleend voor alle citrusvruchten, fruit en groenten), zoals overigens wordt erkend in punt 54, sub c, van de bestreden beschikking [„zelfs aangenomen dat de

gesubsidieerde lening niet is verleend voor één bepaald product (maar voor twee soorten producten) of niet is verleend voor één bepaalde activiteit (maar voornamelijk voor één activiteit, de uitvoer) en dat de looptijd van de lening niet meer dan twaalf maanden bedraagt”].

- 90 De Commissie stelt allereerst dat verzoekster haar in wezen verwijt, ten onrechte de regels van de mededeling inzake beheerskredieten te hebben toegepast. Dit argument is feitelijk onjuist, aangezien in punt 53, vijfde alinea, van de bestreden beschikking staat dat de in casu toepasselijke regels de regels waren die golden vóór de inwerkingtreding van de mededeling inzake beheerskredieten.
- 91 Ook zijn de Italiaanse autoriteiten niet misleid, aangezien in de punten 2.4 en volgende van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure staat dat de Commissie hun zienswijze over de vraag welke regels toepasselijk waren, heeft overgenomen en daarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de praktijk van vóór de mededeling inzake beheerskredieten.
- 92 Ten slotte betoogt de Commissie dat, anders dan verzoekster stelt, het seizoengebonden karakter geen nieuwe, bij de mededeling inzake beheerskredieten ingevoerde voorwaarde is, maar intrinsiek verbonden is aan het begrip beheerskredieten of seizoenkrediet; zelfs zo dat het daarvan de essentie is.

Beoordeling door het Gerecht

- 93 Alvorens over te gaan tot de bespreking van de inhoud van de regels en hun toepassing in het onderhavige geval, moet worden vastgesteld welke regels ratione temporis op de aangemelde maatregel van toepassing waren.

— 1. De vaststelling welke regels *ratione temporis* toepasselijk waren

- 94 Blijkens de bestreden beschikking heeft de Commissie enige tijd overwogen, de nieuwe regels van de mededeling inzake beheerskredieten toe te passen (zie punt 53, derde alinea), maar heeft zij daarvan uiteindelijk afgezien en zich beperkt tot toepassing van de regels uit haar eerdere praktijk (zie punt 53, vierde en vijfde alinea).
- 95 In het bijzonder wordt in punt 53, vijfde alinea, van de bestreden beschikking uitdrukkelijk gesteld dat, gelet op het feit dat de onderzochte steunmaatregel, die is ingevoerd bij artikel 6 van regionale wet nr. 68/95, geldt voor de seizoenen 1993/1994, 1994/1995 en 1995/1996 en de mededeling inzake beheerskredieten die nadien is vastgesteld, alleen van toepassing is op steun die na 30 juni 1998 is verleend of nog van kracht was, artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 moet worden onderzocht „op basis van de criteria die voor kortlopend krediet met rentesubsidie golden vóór 30 juni 1998, vanaf welke datum de nieuwe mededeling [inzake beheerskredieten] toepasselijk wordt”. Daarmee heeft de Commissie slechts de inhoud van de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten in hun brief van 30 juni 1997 weergegeven (zie punt 36 van de bestreden beschikking).
- 96 Bijgevolg verwijt verzoekster de Commissie ten onrechte dat zij de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten heeft opgevat op een wijze die in strijd is met de *ratione temporis* geldende regels inzake beheerskredieten, door de nieuwe regels van de mededeling inzake beheerskredieten toe te passen, of dat zij bij dit onderzoek haar bevoegdheid heeft misbruikt.

2. Inhoud van de *ratione temporis* toepasselijke regels

- 97 Verzoekster betoogt dat de bestreden beschikking is gegeven in strijd met de regels die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels van de mededeling

inzake beheerskredieten van toepassing waren, doordat rekening is gehouden met het seizoengebonden karakter van de steun, een criterium dat — volgens haar — in de eerdere praktijk van de Commissie niet werd gehanteerd.

98 Alvorens de met ingang van 30 juni 1998 geldende nieuwe regels te definiëren, wijst de mededeling inzake beheerskredieten erop dat de Commissie zich sinds jaren niet verzet tegen de toekenning van staatssteun in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouwsector. Zoals in de mededeling staat: „als enige voorwaarde stelt [zij] dat het krediet ten hoogste voor een jaar en niet uitsluitend voor een bepaald product of een bepaalde activiteit wordt verstrekt” en „[t]en aanzien van de hoogte van de steun hanteert zij geen maximum en het gesubsidieerde krediet mag aan iedere begunstigde elk jaar opnieuw worden toegekend” (mededeling inzake beheerskredieten, vijfde alinea).

99 Een dergelijke definitie kan evenwel, anders dan verzoekster stelt, niet los worden gezien van het seizoengebonden karakter van de steun, aangezien dit karakter intrinsiek deel is van de definitie van beheerskrediet, dat weer teruggrijpt op het begrip „seizoenkrediet”, dat wil zeggen een krediet dat de uitgaven moet dekken die de landbouwer in verband met de productiecyclus moet doen in afwachting van de opbrengst van die cyclus (zie punt 2.8, in fine, van de beschikking van de Commissie van 13 februari 1998 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG).

100 Het seizoengebonden karakter van het beheerskrediet is aldus af te leiden uit het document van de Commissie „Het concurrentiebeleid in de landbouw”, waarvan in het Zeventiende Verslag over het mededingingsbeleid wordt gezegd dat het de beleidslijnen van de Commissie bij de toepassing van de mededingingsregels in de landbouw beschrijft, waardoor het dus voor de lidstaten, overheidsinstanties en betrokken marktdeelnemers een bekend referentiekader was. Volgens dit docu-

ment wordt steun in de vorm van bedrijfskredieten als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd, wanneer die kredieten „worden verleend voor een langere periode dan het verkoopseizoen (twaalf maanden), voor één enkel product en voor één enkele maatregel” (a contrario wordt steun die aan deze twee criteria voldoet, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd). Verder in dit document wordt uiteengezet dat het standpunt van de Commissie „is ingegeven door het feit dat er in de landbouw, als gevolg van de productiecycli, specifieke vormen van financiering nodig kunnen zijn”.

- 101 Het seizoengebonden karakter van de in geding zijnde maatregel wordt ook genoemd in de zevende alinea van de mededeling inzake beheerskredieten, in het deel waarin de conclusies waartoe de Commissie is gekomen na de heroverweging van deze praktijk, worden uiteengezet, waar staat dat „de landbouwers in de Gemeenschap, om redenen die samenhangen met de aard van de landbouw en daarmee verwante activiteiten, in het bijzonder het seizoengebonden karakter van de productie en de bedrijfsstructuur, in een relatief nadelige positie kunnen verkeren ten opzichte van ondernemingen in andere bedrijfstakken, zowel wat betreft de behoefte aan kortlopend krediet als de mogelijkheid om dergelijk krediet terug te betalen”.
- 102 De noodzaak om tegemoet te komen aan de specifieke financieringsbehoeften als gevolg van het seizoengebonden karakter van de landbouwproductie, vormt dus de grond voor de twee criteria op basis waarvan de verenigbaarheid van beheerskredieten met de verdragsregels wordt getoetst, en dergelijke maatregelen kunnen niet worden beoordeeld zonder met dit karakter rekening te houden.
- 103 De omschrijving van de vroegere praktijk van de Commissie in punt 53, tweede alinea, van de bestreden beschikking dat „[d]e regelgeving inzake kortlopende leningen tegen verlaagde rentevoet in de landbouwsector die op het tijdstip van de kennisgeving van toepassing was, [...] de toekenning van een lening voor een enkel product of één enkele activiteit [verbiedt] en [...] de duur ervan tot twaalf maanden [beperkt]”, wordt aangevuld door punt 54, eerste alinea, die niet alleen de twee eerdergenoemde criteria, maar ook het seizoengebonden karakter van de betrokken maatregel noemt, waar als criteria voor maatregelen die zijn aange-

meld vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels van de mededeling inzake beheerskredieten worden genoemd: „de leningen moeten ‚seizoengebonden‘ zijn en bestemd zijn om algemene kosten (aankoop van grondstoffen, betaling van arbeidskrachten, enz.) te financieren, de lening mag niet uitsluitend voor een bepaald product of een bepaalde activiteit worden toegekend en de duur ervan mag niet meer dan twaalf maanden bedragen”.

104 Het mag verzoekster dan ook niet verbazen dat het seizoengebonden karakter van de steun, dat uitdrukkelijk wordt genoemd in punt 2.5 van de beschikking tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG, wordt gehanteerd als een van de „criteria die de Commissie gewoonlijk hanteerde ten aanzien van steunmaatregelen van de staten in de vorm van beheerskredieten voordat de in PB C 44 van 16 februari 1996 gepubliceerde kaderregeling was goedgekeurd [de mededeling inzake beheerskredieten]” en waarvan in punt 2.6 wordt gesteld dat er evenwel twijfel bestaat „ten aanzien van de mogelijkheid de betrokken steunbedragen te beschouwen als echte beheerskredieten (in de zin van ‚seizoengebonden kredieten‘)”.

105 Bijgevolg kan de Commissie niet worden verweten dat zij de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten betreffende de kwalificatie van de aangemelde maatregel als beheerskrediet, heeft onderzocht in het licht van het seizoengebonden karakter daarvan.

3. Toepassing van deze regels op het onderhavige geval

106 Wat de toepassing van de regels inzake beheerskredieten door de Commissie in de bestreden beschikking betreft, behoeft er slechts op te worden gewezen dat verzoekster niet betwist dat de betrokken steun niet seizoengebonden is, maar slechts ten onrechte stelt dat de steun eerst seizoengebonden behoeft te zijn vanaf de inwerkingtreding van de door de Commissie vastgestelde nieuwe regels inzake beheerskredieten.

- 107 In het bijzonder blijkt duidelijk uit het verzoekschrift dat verzoekster erkent dat de steun niet seizoengebonden is („het lijkt geen twijfel dat de steun van artikel 6 van regionale wet nr. 68/1995 [...] wordt verleend ten gunste van marktdeelnemers en dat zij dus wordt toegekend nadat de landbouwer productiekosten heeft gemaakt”).
- 108 Overigens betwist verzoekster niet dat aan het criterium van de looptijd van de lening (maximaal twaalf maanden, ook al kan het krediet elk jaar worden verlengd) in casu niet was voldaan, aangezien de aflossingstermijn van de lening 36 maanden was (of, juist gezegd, „gemiddeld [...] veel minder [...] dan 36 maanden”, waarvan niet kan worden uitgesloten dat de lening een „looptijd van meer dan twaalf maanden” kan hebben gehad (zie punt 54, sub b, van de bestreden beschikking en de verwijzing aldaar naar punt 32).)
- 109 Derhalve kan de Commissie niet worden verweten dat zij heeft geoordeeld dat de beheerskredieten in casu niet seizoengebonden waren.
- 110 Uit het voorafgaande volgt dat het tweede middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

Het derde middel: schending van artikel 87 EG, misbruik van bevoegdheid en schending van artikel 253 EG wegens ontoereikende motivering

- 111 Dit middel bestaat uit drie soorten argumenten: argumenten betreffende het begrip exportsteun, betreffende de begrippen reddingssteun, herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden en werkgelegenheidssteun, en betreffende het begrip steun voor de bedrijfsvoering toegekend om in het verleden aangegane schulden te saneren.

1. De grieven betreffende het begrip exportsteun

— Argumenten van partijen

- 112 Verzoekster kritiseert de bestreden beschikking voorzover daarin de betrokken steun wordt gekwalificeerd als „exportsteun”. Volgens verzoekster komt de Commissie tot dit besluit niet op basis van een onderzoek van de steun tegen de achtergrond van de beginselen van artikel 87 EG, maar door eliminatie, volgens een restcriterium dat geen grondslag vindt in de toepasselijke regelgeving inzake staatssteun. Bovendien wordt de kwalificatie als „exportsteun” in de bestreden beschikking gerechtvaardigd doordat de Italiaanse autoriteiten verwijtbaar geen bewijs hebben geleverd in hoeverre de export uit Italië de export uit Sicilië beïnvloedt. De Commissie heeft daardoor in strijd gehandeld met artikel 87 EG en haar bevoegdheid misbruikt, aangezien het aan haar is om aan te tonen dat de steun leidt tot concurrentievervalsing binnen de gemeenschappelijke markt.
- 113 Deze manier van doen heeft volgens verzoekster, ook gevolgen voor de motivering. In de rechtspraak van het Hof is immers het beginsel neergelegd dat een beschikking die geen gegevens bevat inzake de situatie op de betrokken markt, het marktaandeel van de begunstigde onderneming, het handelsverkeer tussen de lidstaten voor de betrokken producten en de export door de begunstigden, niet voldoet aan de minimale vereisten van de motiveringsplicht (arresten Frankrijk/Commissie en CIRFS e.a./Commissie, reeds aangehaald). De gegevens in punt 41 van de bestreden beschikking betreffende de uitvoer van Italiaanse citrusvruchten, fruit en groenten vermelden niets over het percentage producten afkomstig uit de regio Sicilië, zodat de invloed die de staatssteun op het Europese handelsverkeer zou hebben, wordt bepaald op basis van „ontbrekende informatie”, totdat door de Italiaanse autoriteiten het tegendeel is bewezen.

- 114 Volgens de Commissie kunnen verzoeksters grieven — al zouden zij gegrond zijn — niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beschikking, daar deze betrekking hebben op een passage in de overwegingen waarvan in de beschikking zelf uitdrukkelijk wordt verklaard dat deze voor de beslissing niet van belang is (zie punt 55 van de bestreden beschikking).

— Beoordeling door het Gerecht

- 115 Het betoog van verzoekster dat de bestreden beschikking tot de conclusie komt dat de steun als exportsteun moet worden gekwalificeerd, is feitelijk onjuist, daar uit de bestreden beschikking uitdrukkelijk blijkt dat die kwalificatie weliswaar aanvankelijk werd overwogen, maar uiteindelijk niet is gegeven.
- 116 In punt 55 van de bestreden beschikking wordt immers opgemerkt dat, in antwoord op de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten, waarin de eventuele kwalificatie van de aangemelde maatregel als exportsteun werd bestreden, de Commissie akte heeft genomen van het feit dat „de verkoop buiten het grondgebied van de regio niet noodzakelijk of uitsluitend betekent dat de producten buiten het Italiaanse grondgebied moeten worden uitgevoerd en daarom wordt in deze beschikking niet verder ingegaan op dit aspect van het onderzoek van de betrokken steunmaatregel”.
- 117 Weliswaar wordt in hetzelfde punt 55, na de uiteenzetting dat van de kwalificatie als exportsteun was afgezien, vervolgens gesteld: „Overwegende evenwel dat de methode voor de berekening van de steun (zie punt 23) lijkt overeen te komen met een methode voor de berekening van exportsteun, zoals de Commissie reeds in haar beschikking tot inleiding van de procedure heeft opgemerkt, aangezien de nationale autoriteiten hun opmerkingen baseren op een letterlijke interpretatie van artikel 6 van regionale wet nr. 68/95, maar geen documentaire bewijzen verstrekken van de gegevens betreffende, bijvoorbeeld, de uitvoer buiten het grondgebied van de regio naar de rest van Italië of naar buiten het Italiaanse

grondgebied, kan de Commissie niet uitsluiten dat de steun de facto een exportsteun kan zijn.” Deze opmerking, die op zich een open deur is — het feit dat de Commissie van een onderzoek afziet, betekent niet dat de steun eventueel niet toch zou kunnen worden gekwalificeerd als exportsteun, zo dat zou komen vast te staan — wil niet zeggen, zoals verzoekster concludeert, dat volgens de bestreden beschikking de in geding zijnde steun als exportsteun moet worden gekwalificeerd.

- 118 Bijgevolg moeten de grieven betreffende het begrip exportsteun zonder verder onderzoek worden afgewezen, aangezien de Commissie van een dergelijke kwalificatie in de bestreden beschikking uitdrukkelijk heeft afgezien.

2. De grieven betreffende de begrippen reddingssteun en herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden

— Argumenten van partijen

- 119 Verzoekster betoogt dat het noemen, in de bestreden beschikking, van de begrippen reddingssteun, herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden en werkgelegenheidssteun, niet relevant is. De Italiaanse autoriteiten hebben nooit gesteld dat de steun anders kon worden gekwalificeerd dan als steun voor kortlopende leningen met rentesubsidie in de landbouwsector („beheerskrediet”) en hoefden dus ook geen gegevens over te leggen waaruit bleek dat de steun een ander karakter had. In het bijzonder betekent het feit dat in artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 wordt gesproken van het behoud van de werkgelegenheid niet dat de steun het karakter van werkgelegenheidssteun krijgt, maar alleen dat de steun sociaal gezien belangrijk is.

- 120 De Commissie is van mening dat de bestreden beschikking in dit opzicht geen gebreken vertoont, aangezien daarin wordt vastgesteld dat de steun niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in het licht van de regels voor reddingssteun, herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden en werkgelegenheidssteun.

— Beoordeling door het Gerecht

- 121 De argumenten van verzoekster op dit punt treffen geen doel, aangezien zij slechts verklaart dat het noemen van de begrippen reddingssteun, herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden en werkgelegenheidssteun, niet relevant is. Dit is ook de conclusie waartoe de bestreden beschikking komt.
- 122 Zo wordt in punt 56 van de bestreden beschikking weliswaar opgemerkt dat de Italiaanse autoriteiten geen beroep hebben gedaan op de mogelijkheid dat de in artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 bedoelde steun zou kunnen voldoen aan de voorwaarden van de communautaire richtsnoeren voor reddings- of herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 283 van 19 september 1997, blz. 2) en uiteengezet wat die voorwaarden inhouden, maar de conclusie is dat de „nationale autoriteiten [...] geen bewijzen [hebben] verstrekt dat de onderzochte maatregel aan bovenstaande criteria voldoet, en uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens [...] ook geen bewijzen daarvoor [zijn] af te leiden”.
- 123 Evenzo wordt in punt 58 van de bestreden beschikking opgemerkt dat de door de Italiaanse autoriteiten meegedeelde opmerkingen „een vage verwijzing” bevatten naar een verband tussen de maatregelen en het behoud van de werkgelegenheid, maar onmiddellijk daarna wordt gezegd dat er geen bewijzen zijn geleverd dat de steun in overeenstemming is met de geest en de letter van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun (PB C 334 van 12 december 1995, blz. 4). De beschikking benadrukt in het bijzonder dat, hoewel bij artikel 6, lid 4, van

regionale wet nr. 68/95 was voorzien in de intrekking en de terugvordering van de steun indien de begunstigden de verplichting tot het behoud van de werkgelegenheid niet zouden nakomen, maar dat deze steunmaatregel niet lijkt te beantwoorden aan de in de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun gestelde voorwaarden, aangezien zij niet is vastgesteld en ook niet specifiek bedoeld is als steun voor het behoud van de werkgelegenheid, het bedrag los staat van het aantal werknemers en de vorm geen verband houdt met de arbeidskosten. De beschikking komt dan ook tot de conclusie dat, ook al kan de betrokken steun indirect bijdragen tot het behoud van de werkgelegenheid, zoals het geval is voor vele andere vormen van steunverlening, hij niet kan worden beschouwd als werkgelegenheidssteun in de zin van de communautaire richtsnoeren ter zake.

- 124 Bijgevolg moeten de grieven betreffende de begrippen reddingssteun, herstructureringssteun aan bedrijven in moeilijkheden en werkgelegenheidssteun worden afgewezen.

3. De grief betreffende het begrip steun voor de bedrijfsvoering ter sanering van schulden uit het verleden

— Argumenten van partijen

- 125 Verzoekster heeft kritiek op punt 59 van de bestreden beschikking, waarin de betrokken steun wordt gekwalificeerd als „steun voor de bedrijfsvoering toegekend om in het verleden aangegane schulden te herschikken”, zonder de door de nationale autoriteiten gegeven verantwoording die inhoudt dat de door de Siciliaanse banken toegepaste rentevoeten aanzienlijk hoger liggen dan in de rest van Italië, te onderzoeken. Bovendien is de Commissie, door de steun te kwalificeren als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun voor de bedrijfsvoering, niet ingegaan op de vraag of de steun wellicht als „exportsteun” kon worden gekwalificeerd. Indien deze kwalificatie, ook al is zij in wezen onjuist, tijdig aan de nationale autoriteiten bekend zou zijn geweest, dan had de

steun in elk geval van de uitzonderingen van artikel 87, derde alinea, sub a en c, EG kunnen profiteren. Bovendien doet de Commissie geen enkele poging om de kwalificatie als steun voor de bedrijfsvoering op enigerlei wijze te verantwoorden en is de bestreden beschikking dus ontoereikend gemotiveerd.

- 126 De Commissie bestrijdt dit betoog op grond dat de steun door de Italiaanse autoriteiten zelf is gekwalificeerd als steun voor de sanering van schulden uit het verleden. Bovendien is het karakter van de steun als steun voor de bedrijfsvoering, nooit in twijfel getrokken en is dit in punt 59 van de bestreden beschikking naar behoren gemotiveerd. In casu kan een dergelijke maatregel niet als steun in de vorm van beheerskredieten worden toegestaan, en is het feit dat de rente op Sicilië anders is dan in de rest van Italië, te dezen niet relevant, daar dit criterium niet wordt gesteld in de regels inzake die beheerskredieten.

— Beoordeling door het Gerecht

- 127 Zoals in punt 59 van de bestreden beschikking wordt overwogen, lijkt de in artikel 6 van regionale wet nr. 68/95 bedoelde steun, „die duidelijk geen investeringssteun is, [...] derhalve niet te voldoen aan de voorwaarden die gelden, noch voor kortlopende leningen met rentesubsidies, noch voor leningen voor de redding of de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden, noch voor die voor steun voor de werkgelegenheid, en evenmin in aanmerking te komen voor één van de uitzonderingen waarin bij andere wetsbepalingen is voorzien”, maar moet deze integendeel worden beschouwd als „een gewone steun voor de bedrijfsvoering, die is toegekend om in het verleden aangegane schulden te herschikken, en waarvan het effect ophoudt zodra de uitkering van de steun wordt beëindigd”.

- 128 In punt 60 van de bestreden beschikking wordt eraan herinnerd dat de Commissie voor de landbouwsector sedert jaren consequent het principe huldigt dat toekenning van steun voor de bedrijfsvoering verboden is in alle regio's, ook in

die waarvoor artikel 87, lid 3, sub a, EG geldt, aangezien deze steunmaatregelen, wegens hun aard alleen al, strijdig kunnen zijn met de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordeningen, die voorrang hebben boven de in het Verdrag bepaalde mededingingsregels.

- 129 Vervolgens wordt in punt 61 van de bestreden beschikking gesteld dat, „[d]aar de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten bevestigen dat het doel van de onderzochte maatregel was de schuldenlast van de begunstigden te verlichten en dat de begunstigden geen tegenprestatie dienden te leveren die geacht had kunnen worden de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten of bepaalde regio's te bevorderen”, deze maatregel niet in aanmerking komt voor één van de in artikel 87, lid 3, sub a en c, EG bedoelde uitzonderingen en dus onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is.
- 130 Volgens vaste rechtspraak valt bedrijfssteun, dat wil zeggen steun waardoor een onderneming wordt bevrijd van de kosten die zij in het kader van haar gewone bedrijfsvoering of van haar normale werkzaamheden normaliter zelf zou moeten dragen, in beginsel niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 3, EG. Volgens de rechtspraak vervalsen dergelijke steunmaatregelen namelijk in beginsel de mededingingsvoorwaarden in de sectoren waarin zij worden toegekend, terwijl zij zich anderzijds wegens hun aard niet ertoe lenen een van de in de afwijkingsbepalingen van het EG-Verdrag genoemde doelstellingen te verwezenlijken (arresten Hof van 6 november 1990, Italië/Commissie, C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 18, en 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 50; arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 48).
- 131 In casu voert verzoekster niets aan dat de stelling van de Commissie dat de toekenning van saneringssteun voor schulden uit het verleden teneinde de schuldenlast van de begunstigden te verlichten, met de verdragsregels inzake staatssteun onverenigbare steun voor de bedrijfsvoering vormt, kan ondergraven. Het feit dat op Sicilië een andere rente wordt gehanteerd dan in de rest van Italië, is geen rechtvaardiging die een dergelijke steunmaatregel met die regels verenigbaar maakt, aangezien artikel 87, lid 3, EG deze uitzondering niet kent.

- 132 Bijgevolg moet de grief betreffende het begrip steun voor de bedrijfsvoering ter sanering van schulden uit het verleden, worden afgewezen.
- 133 Uit het voorgaande volgt dat het derde middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

Het vierde middel: schending van wezenlijke vormvereisten en niet-inachtneming van redelijke termijnen voor de afronding van de procedures van artikel 87 EG

Argumenten van partijen

- 134 Verzoekster stelt dat de Commissie de administratieve procedure niet binnen een redelijke termijn heeft beëindigd, aangezien de bij regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steunregeling op 8 augustus 1995 is aangemeld en er bijna twee jaren zijn verstreken tussen de beschikking van 13 februari 1998 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG en de eindbeschikking van 22 december 1999.

135 De Commissie bestrijdt deze stelling en betoogt allereerst dat de 30 maanden die tussen de aanmelding van de bij regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steunregeling en de inleiding van de formele onderzoeksprocedure zijn verstreken, en de 22 maanden die deze formele onderzoeksprocedure heeft geduurd, voornamelijk aan de Italiaanse autoriteiten te wijten zijn. Voorts is 22 maanden niet als buitensporig te beschouwen, gelet op artikel 7, lid 6, van verordening nr. 659/1999, blijkens hetwelk de in die bepaling gestelde termijn van 18 maanden niet bindend is en een iets langere termijn niet wordt gekritiseerd.

Beoordeling door het Gerecht

- 136 Dat de Commissie zich bij de vaststelling van beschikkingen na administratieve procedures inzake mededinging aan een redelijke termijn moet houden, is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (zie inzake staatssteun arresten Hof van 11 december 1979, Lorenz, 120/73, Jurispr. blz. 1471, punt 4; 24 november 1987, RSV/Commissie, 223/85, Jurispr. blz. 4617, punten 12-17; inzake afwijzing van klachten, arrest Hof van 18 maart 1997, Guérin automobiles/Commissie, C-282/95 P, Jurispr. blz. I-1503, punten 37 en 38). Of de duur van een dergelijke administratieve procedure redelijk is, moet worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak, in het bijzonder de context ervan, de verschillende etappes van de procedure die de Commissie moet volgen, de ingewikkeldheid van de zaak, alsmede het belang ervan voor de verschillende betrokken partijen (zie inzake mededinging arrest Gerecht van 22 oktober 1997, SCK en FNK/Commissie, T-213/95 en T-18/96, Jurispr. II-1739, punt 57).
- 137 In casu beperkt verzoekster zich evenwel tot de opmerking dat de bij regionale wet nr. 68/95 ingevoerde steunregeling op 8 augustus 1995 is aangemeld, dat de beschikking tot inleiding van de onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG op 13 februari 1998 is gegeven, dat de eindbeschikking op 22 december 1999 is gegeven en dat deze termijnen niet redelijk zijn, zonder dit op enigerlei wijze te onderbouwen.
- 138 In dit verband moet erop worden gewezen dat het tijdsverloop van 30 maanden tussen de aanmelding van de steunregeling en de inleiding van de formele onderzoeksprocedure hoofdzakelijk is toe te rekenen aan de Italiaanse autoriteiten, die het verzoek om inlichtingen van de Commissie slechts gedeeltelijk of onvolledig hebben beantwoord, zoals in punt 3 van de bestreden beschikking, onbetwist door verzoekster, wordt gesteld. De Commissie kan voor deze vertraging niet aansprakelijk worden geacht.

- 139 Wat de 22 maanden tussen de inleiding van de formele onderzoeksprocedure en de eindbeschikking betreft, bepaalt artikel 7, lid 6, van verordening nr. 659/1999, in werking getreden op 16 april 1999: „De Commissie streeft er zoveel mogelijk naar binnen 18 maanden na de inleiding van de procedure een beschikking aan te nemen”. Een tijdsverloop van 22 maanden is dus niet onredelijk alleen omdat dit langer is dan achttien maanden; die termijn moet de Commissie weliswaar trachten te halen, maar het is geen bindende termijn. Bovendien betwist verzoekster niet dat de periode waarin zij vrijwel niets heeft gedaan, midden in de formele onderzoeksprocedure, is toe te rekenen aan de Italiaanse autoriteiten, aan wie vergeefs is verzocht om nadere informatie over met name de eventuele kwalificatie als exportsteun.
- 140 Derhalve moet het vierde middel worden afgewezen.
- 141 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 142 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

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

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten en die van de Commissie.

García-Valdecasas

Lindh

Cooke

Meij

Legal

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 november 2003.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

R. García-Valdecasas