

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)

10 mei 2000 \*

In zaak T-46/97,

**SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA**, gevestigd te Estrada da Outorela (Portugal), vertegenwoordigd door C. Botelho Moniz en P. Moura Pinheiro, advocaten te Lissabon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, Grand-Rue 31,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Rozet, en door A. M. Alves Vieira, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

\* Procestaal: Portugees.

ondersteund door

**RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA**, gevestigd te Lissabon (Portugal), vertegenwoordigd door T. de Faria Manuel en I. Jalles, advocaten te Lissabon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Beghin en Feider, advocaten aldaar, Rue Charles Martel 56-58,

en door

**Portugese Republiek**, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, M. L. Duarte, en T. Ribeiro, directeur van de afdeling advies en internationale aangelegenheden van het Instituut voor sociale communicatie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Portugese ambassade, Allée Scheffer 33,

en door

**Verenigd Koninkrijk Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door R. Magrill, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxembourg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

intervenienten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 7 november 1996 betreffende een procedure tot toepassing van artikel 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) inzake de financiering van de openbare televisieomroepen, op 6 januari 1997 ter kennis van verzoekster gebracht, en van de beschikking die zou zijn vervat in de brief van de Commissie van 20 december 1996 betreffende een klacht van verzoekster tegen RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA,

wijst

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

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, V. Tiili, A. Potocki,  
A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: G. Herzig, administrateur

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

het navolgende

### Arrest

#### De feiten

- 1 RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, destijds een openbare instelling, is sedert 1992, toen het monopolie van de Portugese Staat inzake de radio- en televisieomroepen een einde nam, een naamloze vennootschap met overheidskapitaal. RTP is belast met de Portugese openbare televisieomroep, en exploiteert het eerste en het tweede net alsmede RTP Internacional die in het Portugees uitzendt. Terwijl de Portugese particuliere televisiezenders voor hun inkomsten uitsluitend op reclame zijn aangewezen, beschikt RTP niet alleen over reclameinkomsten maar ook over financiële middelen die haar jaarlijks door de overheid worden toegekend in het kader van haar verplichtingen van openbare dienst, welk bedrag tussen 1992 en 1995 15 à 18 % van haar totale jaarlijkse inkomsten bedroeg.

- 2 SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA is een handelsvennootschap naar Portugees recht, die bedrijvig is in de televisiesector, en sedert oktober 1992 een van de belangrijkste particuliere televisiezenders in Portugal exploiteert.

*Klachten en administratieve procedure voor de Commissie*

- 3 Op 30 juli 1993 heeft SIC bij de Commissie een klacht ingediend (hierna: „eerste klacht”), inzake de wijze van financiering van de door RTP geëxploiteerde zenders, waarmee zij haar verzocht de onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) vast te stellen van een geheel van maatregelen van de Portugese Republiek ten gunste van RTP, en daarnaast ook de schending vast te stellen van artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG), wegens het ontbreken van voorafgaande aanmelding van de litigieuze steunmaatregelen. In deze eerste klacht raamde SIC het bedrag van de bij wege van compensatoire vergoeding voor de op RTP rustende openbare dienstverplichting door de staat aan laatstgenoemde uitgekeerde toelage voor 1992 op 6 200 miljoen PTE en voor 1993 op 7 100 miljoen PTE. Afgezien van deze toelagen zijn de bezwaren van SIC ook gericht tegen de vrijstellingen die RTP geniet inzake registratierechten, en tegen het systeem van investeringssteun waarin de exploitatievoorwaarden voorzien. Op deze gronden verzoekt SIC de Commissie de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen en de Portugese Republiek te gelasten in afwachting van een eindbeslissing de betaling van deze niet aangemelde steunmaatregelen op te schorten.
- 4 Na deze eerste klacht, vond op 3 november 1993 een bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie en de vertegenwoordigers van SIC, waarbij SIC werd verzocht aanvullende informatie over de betrokken markt over te leggen.
- 5 Bij brief van 12 februari 1994 deelde verzoekster de gevraagde inlichtingen mee. Ter aanvulling van haar klacht kwam zij bij de Commissie bovendien op tegen de

gespreide betaling van een schuld bij de Segurança social (sociale zekerheid) van ongeveer 2 miljard PTE, samen een vrijstelling van moratoire interessen, en voorts tegen de aankoop door de staat tegen een veel te hoge prijs van de zendinstallaties waarvan RTP eigenaar was, en de toekenning van gunstige betalingsvoorwaarden aan RTP door de met de exploitatie van deze installaties bedoelde overheidsonderneming. Van mening dat deze maatregelen met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen van de staat waren, verlangde verzoekster bovendien dat ook ten aanzien van deze maatregelen de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag zou worden geopend.

- 6 Kort daarvoor, in december 1993, had de Commissie een onafhankelijk adviesbureau belast met een studie van de financiering van de openbare televisieomroepen in de Gemeenschap in haar geheel, en had zij verzoekster meegedeeld dat deze studie beslissend zou zijn bij het onderzoek van haar klacht.
- 7 Op 15 maart 1994 liet verzoekster de Commissie nieuwe informatie toekomen betreffende de kijkcijfers van de verschillende televisiezenders in Portugal, en op 14 april 1994 liet zij de Commissie weten dat de Portugese regering aan RTP opnieuw een vergoeding had betaald, voor het jaar 1994, van 7 145 miljoen PTE.
- 8 Bij brief van 4 augustus 1995 maande verzoekster de Commissie overeenkomstig artikel 175 EG-Verdrag (thans artikel 232 EG) aan om haar standpunt te bepalen over haar klacht, en meer in het bijzonder over haar verzoek om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen.
- 9 Op 16 oktober 1995 deelde de Commissie verzoekster mee, dat zij de voorlopige versie van het in december 1993 bestelde onderzoek had ontvangen, en de Portugese autoriteiten bijkomende inlichtingen had gevraagd om de zaak vanuit het oogpunt van artikel 92 van het Verdrag te kunnen onderzoeken.

- 10 Op 1 november 1995 ontving de Commissie de definitieve versie van het betrokken onderzoek, waarvan zij een exemplaar aan de Portugese autoriteiten zond met het verzoek hun opmerkingen kenbaar te maken.
- 11 Bij brief van 14 december 1995 deelden de Portugese autoriteiten de door de Commissie gevraagde preciseringen mee inzake de in de klachten ter discussie gestelde steunmaatregelen.
- 12 Bij op 19 december 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift stelde verzoekster krachtens artikel 175 van het Verdrag een beroep wegens nalaten in, dat is ingeschreven onder nummer T-231/95.
- 13 Bij brief van 31 januari 1996 deelde de Commissie de Portugese autoriteiten mee, dat gelet op hun antwoorden, „sommige punten nog opheldering behoeften”. Met name verzocht de Commissie hen om boekhoudkundige gegevens over de toelagen uit hoofde van de openbare dienstverplichtingen van RTP in 1992 en 1993, en in verband met de exploitatiekosten van RTP Internacional tussen 1992 en 1995. Voorts wijst de Commissie erop, dat „de resultaten van het eerste onderzoek er op wijzen dat de belastingvrijstellingen en de extra termijnen die zijn toegekend voor de betalingen inzake het TDP-net, maatregelen van staatssteun zijn die onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen”. Op deze grond verzocht zij de Portugese autoriteiten haar mee te delen, of volgens hen de betrokken steunmaatregelen onder één van de afwijkingen van artikel 92 van het Verdrag vielen.
- 14 Bij brief van 20 maart 1996 gaven de Portugese autoriteiten een antwoord op het verzoek van de Commissie.

- 15 Op 16 april 1996 zond de Commissie dezelfde autoriteiten een nieuw verzoek om inlichtingen, betreffende de belastingvrijstellingen en de gunstige betalingsvoorwaarden voor RTP; dat verzoek werd bij brief van 21 juni 1996 beantwoord.
- 16 Op 22 oktober 1996 diende verzoekster een nieuwe klacht in (hierna: „tweede klacht”), in de eerste plaats strekkende tot vaststelling dat de over de periode 1994-1996 door de Portugese Staat aan RTP toegekende toelagen onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt, op dezelfde gronden als in de eerste klacht reeds uiteengezet. Verzoekster kwam tevens op tegen de toekenning in 1994 van nieuwe, door de Portugese Staat niet aangemelde steunmaatregelen aan RTP, in de vorm van een kapitaalverhoging en van staatswaarborg bij de uitgifte door RTP van een obligatielening. Op deze gronden verzocht SIC de Commissie de formele procedure van artikel 93, lid 2, te openen, en de Portugese Republiek te gelasten in afwachting van een eindbeschikking de toekenning van deze steunmaatregelen op te schorten.
- 17 Bij brief van 20 december 1996 (hierna: „brief van 20 december 1996”), deelde de Commissie verzoekster mee, dat zij naar aanleiding van haar tweede klacht tegen RTP, de Portugese autoriteiten om inlichtingen had verzocht over de kapitaalverhoging en de obligatielening van RTP in 1994, alsmede over de vaststelling van een herstructureringsplan voor de periode 1996-2000 en het sluiten van een overeenkomst met het Ministerie van Cultuur strekkende tot ondersteuning van de filmproductie. In een tweede alinea van de brief voegde zij daaraan toe: „Wat de financiële middelen betreft die RTP tijdens de periode 1994-1996 bij wege van compensatoire vergoedingen heeft ontvangen, zijn wij van mening dat het daarbij niet gaat om maatregelen van staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, zulks om de redenen uiteengezet in de beschikking [van 7 november 1996] waarvan wij u een kopie zullen doen toekomen zodra de Portugese autoriteiten ons hebben laten weten welke vertrouwelijke elementen niet aan derden mogen worden meegedeeld.”
- 18 Op 6 januari 1997 heeft verzoekster een kopie ontvangen van de door de Commissie op 7 november 1996 aan de Portugese Republiek gerichte beschikking betreffende de financiering van de openbare televisieomroepen (hierna: „beschikking”).

*Beschikking*

- 19 De beschikking heeft betrekking op zes categorieën maatregelen van de Portugese Staat ten gunste van RTP.
- 20 De eerste categorie onderzochte maatregelen betreft de financiële toelage die tussen 1992 en 1995 bij wege van compensatoire vergoeding aan RTP is uitbetaald. Volgens de beschikking gaat het om bedragen tussen 6 200 miljoen PTE in 1992 (ongeveer 32,5 miljoen ECU) en 7 125 miljoen PTE in 1995 (ongeveer 36,2 miljoen ECU), wat overeenkomt met 15 à 18 % van de jaarlijkse inkomsten van RTP en bestemd was ter financiering van de uit de vervulling van de openbare dienstverplichtingen voortvloeiende lasten die de particuliere televisiezenders niet hebben te dragen. De aard van deze verplichtingen en de bedragen van de compensatoire vergoedingen die RTP daarvoor ontvangt, uitgedrukt in miljoen PTE, kunnen als volgt worden weergegeven:

	1992	1993	1994	1995
1. Verplichting ervoor te zorgen dat de programma's op het gehele continentale grondgebied ontvangen kunnen worden (wat niet het geval is met de particuliere zenders) (punt 4.2 van de exploitatievoorwaarden)	406,7	1312	500	1032,81
2. Uitzending van de programma's in de autonome gebieden (punt 4.3 van de exploitatievoorwaarden)	3454	3486	1804	1992,166
3. Bewaring van beeld- en klankarchieven (punt 7 van de exploitatievoorwaarden)	509	241,5	517	283,66
4. Exploitatie van RTP Internacional (punt 6 van de exploitatievoorwaarden)	882,3	1517	2623	2729,116
5. Organisatie afgestemd op samenwerking met PALOP (Afrikaanse landen met Portugees als officiële taal) (punt 8 van de exploitatievoorwaarden)	186,9	128,3	172	195,273
6. Religieuze uitzendingen (toekenning van zendtijd) (punt 5.1, sub f, van de exploitatievoorwaarden)	482	350	579	327,9
7. Delegaties en correspondenten (punt 5.1, sub n, van de exploitatievoorwaarden)	797,8	658,6	800	504,27
8. Stichting São Carlos (openbaar theatergezelschap) (punt 12.1.8 van de exploitatievoorwaarden)	(...)	50	55	60



- 21 Voor het jaar 1993 maakt de Commissie voor de beoordeling van de met deze verplichtingen verband houdende kosten een vergelijking tussen de cijfers van verzoekster en die van RTP. Zij zet in dit verband uiteen, dat „de berekeningswijze van de klager onvoldoende nauwkeurig is, terwijl het onderzoek en de door de Portugese autoriteiten meegedeelde bedragen veel betrouwbaarder zijn, met name wanneer men deze cijfers vergelijkt met de in 1994 en 1995 ontvangen vergoedingen, toen een analytische boekhouding verplicht was”. Voor de jaren 1994 en 1995 wijst de Commissie erop, dat overschrijdingen van de vergoedingen uitgesloten zijn wegens de toepassing van bedoelde boekhoudkundige regels op de berekening van de uit de openbare dienstverplichtingen voortvloeiende uitgaven en door de controle van de Inspeção-geral de finanças (algemene inspectie van financiën).
- 22 De Commissie leidt uit deze elementen af, dat „het uit deze vergoedingen voortvloeiend financieel voordeel niet groter is dan strikt noodzakelijk was voor de vervulling van de door de exploitatievoorwaarden opgelegde openbare dienstverplichtingen”.
- 23 Voor 1992 wijst zij erop, „dat gelet op het bedrag van de betrokken toelagen, dat veel lager is dan de twee voorgaande jaren, en op de verdeling ervan, moet worden vastgesteld dat uitgesloten is dat de vergoeding te hoog zou zijn”, zulks in weerwil van de omstandigheid dat RTP geen boekhoudkundige gegevens heeft meegedeeld.
- 24 Wat de compensatoire vergoedingen betreft, komt de Commissie tot de conclusie, dat „zij geen enkele twijfel heeft inzake de transparantie van de wijze van financiering van de uit de openbare dienstverplichtingen voortvloeiende uitgaven, die in 1994 en 1995 naar behoren de overeenstemming tussen de toelagen en de werkelijke kosten van de openbare dienstverplichtingen heeft gegarandeerd, en dat zij evenmin betwijfelt dat de betrokken maatregelen geen steunelementen behelzen”, welke conclusie om dezelfde redenen ook geldt voor de jaren 1992 en 1993.
- 25 Wat in de tweede plaats de litigieuze belastingvrijstellingen betreft, is de Commissie van mening, dat RTP in feite alleen is vrijgesteld van betaling van

rechten en kosten betreffende de registratie van de akte houdende oprichting van de vennootschap in 1992, welke rechten en kosten ongeveer 33 miljoen PTE bedroegen. Volgens de beschikking is deze vrijstelling geen maatregel van staatssteun, nu zij in overeenstemming is met de beginselen van het belastingstelsel, inhoudende dat de registratie van een akte niet noodzakelijk is wanneer de akte haar authentiek karakter aan de wet zelf ontleent. Bij de kapitaalverhoging in 1995 daarentegen heeft RTP alle belastingen en registratiekosten betaald die privaatrechtelijke rechtspersonen in een dergelijk geval moeten betalen.

- 26 Wat in de derde plaats de schuld van RTP bij de *Segurança social* betreft, die voor de periode 1983-1989 2 189 miljoen PTE bedraagt, wijst de Commissie erop, dat tussen RTP en *Segurança social* eerst een minnelijke regeling is getroffen naar aanleiding van interpretatieverschillen over de wettigheid van de belastinggrondslagen, zulks om een rechtszaak te voorkomen, en dat uiteindelijk op 3 mei 1993 bij een gezamenlijk besluit van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale zekerheid is besloten om een gespreide betaling van de schuld toe te staan en de boetes en interessen niet in te vorderen. De Commissie ziet in de betrokken overeenkomst, waarbij afstand wordt gedaan van moratoire interessen voor een bedrag van 1 206 miljoen PTE en de herschikking wordt aanvaard van een schuld waarvan het bedrag aanzienlijk lager is dan de 2 miljard PTE waarover verzoekster het heeft, vanwege het socialezekerheidsorgaan een handelwijze die sterk gelijkert op die van een particulier ondernemer die poogt aan hem verschuldigde bedragen te recupereren.
- 27 In de vierde plaats is de Commissie in verband met de verwerving in 1994 door de Portugese Staat, tegen een bedrag van 5 400 miljoen PTE, van de zendinstallaties waarvan RTP eigenaar was, van mening dat deze prijs berekend is op basis van deskundigenonderzoeken, met name verricht door een onafhankelijke particuliere instantie, en geen verkapte steunmaatregel van de Staat inhoudt. Bovendien verzekert de jaarlijkse vergoeding die RTP voor het gebruik van het net betaalt, namelijk 2 000 miljoen PTE, de huidige eigenaar ervan een zeer hoge opbrengst over het geïnvesteerde kapitaal.
- 28 In de vijfde plaats heet het in de beschikking, dat de verdragen bij de betaling van bedoelde vergoeding die Portugal Telecom, de nieuwe eigenaar van de zendinstallaties, wel dedoogt van RTP maar niet van SIC, niet wijzen op het

bestaan van een steunmaatregel. Portugal Telecom heeft namelijk niet verzaakt aan de invordering van de vervallen moratoire interessen, die in maart 1996 398 miljoen PTE bedroegen, zodat RTP zich niet aan de financiële gevolgen van haar handelwijze kan onttrekken.

- 29 In de zesde plaats stelt de Commissie, inzake de investeringssteun als bedoeld in artikel 14 van de exploitatievoorwaarden, bepalende dat de staat kan deelnemen in de investeringen van RTP, vast, dat volgens de door de Portugese autoriteiten meegedeelde inlichtingen nog geen financiële middelen in het kader van een dergelijke deelneming ter beschikking zijn gesteld.

*Feiten die zich na de beschikking hebben voorgedaan*

- 30 Na vaststelling van de beschikking heeft verzoekster afstand gedaan van het beroep wegens nalaten in zaak T-231/95, dat derhalve bij beschikking van het Gerecht van 4 juli 1997 is doorgehaald.
- 31 Bij brief van 21 april 1997 deelde de Commissie verzoekster mee, dat zij rekening had gehouden met de door de Portugese autoriteiten meegedeelde inlichtingen, en van mening was dat de in de tweede klacht aan de orde gestelde maatregelen betreffende de kapitaalverhoging van RTP en de obligatielening van 1994, alsmede de overeenkomst inzake de ondersteuning van de filmproductie en het herstructureringsplan 1996-2000, niet gepaard waren gegaan met enige betaling van staatssteun. De Commissie wees erop dat zij, bij ontbreken van nieuwe elementen, niet voornemens was het onderzoek van deze klacht voort te zetten.

## Procesverloop

- 32 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 maart 1997 stelde verzoekster het onderhavige beroep in.
- 33 Bij verzoekschriften neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 28 juli, 5 en 18 augustus 1997, verzochten RTP, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk om toelating tot interventie aan verweersters zijde, welke verzoeken bij beschikkingen van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van 13 november 1997 werden toegewezen. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft geen memorie in interventie neergelegd en was ter terechtzitting niet vertegenwoordigd.
- 34 Bij beschikking van het Gerecht van 21 september 1998 is de rechter-rapporteur ingedeeld bij de Eerste kamer (uitgebreid) van het Gerecht, zodat de zaak aan die kamer is toegewezen.
- 35 Het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) heeft op rapport van de rechter-rapporteur besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang zijn partijen in het hoofdgeding en interveniënten uitgenodigd ter terechtzitting een aantal vragen te beantwoorden. Voorts zijn de Commissie en verzoekster uitgenodigd vóór 13 november 1999 bepaalde documenten over te leggen, aan welk verzoek zij binnen de gestelde termijn gevolg hebben gegeven. Op 29 november 1999 heeft verzoekster evenwel ter griffie van het Gerecht nog een kopie van een arrest van het Supremo Tribunal Administrativo van 16 juni 1999 neergelegd. Nu dit document te laat is neergelegd, dient het conform de opmerkingen van de Commissie en RTP, voor het onderhavige arrest buiten beschouwing te blijven.

## Conclusies van partijen

36 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking nietig te verklaren;

— de in de brief van de Commissie van 20 december 1996 vervatte beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te gelasten in het dossier de administratieve documenten te doen opnemen die de grondslag voor de bestreden beschikkingen vormen;

— verweerster te verwijzen in de kosten.

37 In haar opmerkingen over de memories in interventie concludeert verzoekster voorts dat het het Gerecht behage:

— de door interveniënten aan artikel 90, lid 2, van het Verdrag (thans artikel 86, lid 2, EG) ontleende middelen niet ontvankelijk te verklaren;

— interveniënten te verwijzen in de op hun interventie gevallen kosten.

38 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

39 RTP concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

40 De Portugese Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

## De conclusies tot nietigverklaring van de brief van 20 december 1996

### *De ontvankelijkheid*

#### Argumenten van partijen

- 41 De Commissie, ondersteund door de Portugese Republiek en RTP, is van mening, dat alleen de beschikking een voor beroep vatbare handeling is. De brief van 20 december 1996 zou daarentegen niets anders zijn dan een louter informatieve nota, waartegen geen beroep openstaat.
- 42 Verzoekster erkent in repliek, dat de eerste alinea van de brief van 20 december 1996, betreffende met name de kapitaalverhoging en de obligatielening van RTP, geen definitief standpunt van de Commissie behelst, welk definitief standpunt haar bij brief van 21 april 1997, dus nadat het onderhavige beroep was ingesteld, is meegedeeld.
- 43 De tweede alinea van de brief daarentegen behelst een voor beroep vatbare handeling, nu de Commissie daarin een definitief standpunt inneemt inzake de juridische kwalificatie van de tussen 1994 en 1996 betaalde compensatoire vergoedingen. Het zou namelijk gaan om een besluit tot afwijzing van haar tweede klacht, gemotiveerd met een loutere verwijzing naar de motivering van de beschikking.

## Beoordeling door het Gerecht

- 44 Volgens vaste rechtspraak zijn als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG), enkel te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (beschikking Gerecht van 30 september 1999, UPS Europe/Commissie, T-182/98, Jurispr. 1999, blz. II-2857, punt 39, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Overigens zij eraan herinnerd, dat beschikkingen die de Commissie op het gebied van staatssteun geeft, steeds tot de betrokken lidstaten zijn gericht. Dat geldt ook, wanneer die beschikkingen betrekking hebben op overheidsmaatregelen die in klachten als met het Verdrag strijdige staatssteun worden aangemerkt en de Commissie daarin weigert de procedure van artikel 93, lid 2, te openen, hetzij omdat zij van oordeel is dat de gewraakte maatregelen geen staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag opleveren, hetzij omdat zij die maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt acht. Indien de Commissie dergelijke beschikkingen geeft en de klagers daaromtrent overeenkomstig haar verplichting tot goed bestuur in haar beschikking inlicht, moet de klager in voorkomend geval tegen de tot de lidstaat gerichte beschikking beroep tot nietigverklaring instellen, en niet tegen de aan hem gerichte brief waarbij hij van de beschikking in kennis wordt gesteld (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 45, en beschikking UPS Europe/Commissie, reeds aangehaald, punt 37).
- 46 In casu, en zoals verzoekster erkent, bevat de eerste alinea van de brief van 20 december 1996, betreffende bepaalde maatregelen waartegen in de tweede klacht bezwaar is gemaakt (zie punt 17 supra), geen enkele standpuntbepaling van de Commissie. SIC wordt daarin namelijk alleen meegedeeld, dat tot de



Portugese autoriteiten verzoeken om inlichtingen zijn gericht. Bovendien heeft de Commissie eerst bij brief van 21 april 1997 aan verzoekster meegedeeld, dat zij besloten had het onderzoek van deze maatregelen te beëindigen. De brief van 20 december 1996 brengt dus vanuit dit oogpunt geen rechtsgevolgen teweeg.

- 47 Wat de tweede alinea van deze brief betreft, inzake de over 1994-1996 bij wege van compensatoire vergoedingen aan RTP betaalde bedragen, zij erop gewezen dat verzoekster daarin alleen wordt meegedeeld welk standpunt de Commissie in de beschikking heeft ingenomen inzake de kwalificatie van dergelijke maatregelen vanuit het oogpunt van artikel 92 van het Verdrag.
- 48 Weliswaar moet worden opgemerkt, dat de Commissie in de beschikking alleen een standpunt heeft bepaald met betrekking tot de financiële toelagen die van 1992 tot 1995 aan RTP zijn betaald, en dat op de toelagen voor 1996 niet is ingegaan. In casu betekent zulks evenwel niet, dat de brief van 20 december 1996 aldus zou moeten worden uitgelegd dat hij ten aanzien van deze laatste toelage een besluit behelst. Ter terechtzitting daarover ondervraagd, heeft de Commissie namelijk verklaard, dat zij de in 1996 door RTP ontvangen financiële toelage niet had onderzocht, en dat haar diensten met dit aspect van de tweede klacht nog altijd bezig waren.
- 49 Nu de brief van 20 december 1996 louter informatief was, vertoont hij niet de kenmerken van een handeling die ten opzichte van verzoekster rechtsgevolgen teweegbrengt. Het beroep moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het gericht is tegen de brief van 20 december 1996.

## De conclusies tot nietigverklaring van de beschikking

### *Het voorwerp van de conclusies*

- 50 Vooraf zij erop gewezen, dat verzoekster in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting, heeft verklaard dat het onderhavige beroep niet strekt tot nietigverklaring van de beschikking voor zover deze enerzijds betrekking heeft op de door de Portugese Staat voor de aankoop van de zendinstallaties waarvan RTP eigenaar was, betaalde prijs, en anderzijds op het in artikel 14 van de exploitatievoorwaarden bedoelde systeem van investeringssteun; van deze verklaring is door de griffier akte genomen.
- 51 De conclusies tot nietigverklaring van de beschikking moeten dus worden geacht uitsluitend te strekken tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking, voor zover deze de maatregelen ten gunste van RTP betreft in de vorm van financiële toelagen die van 1992 tot 1995 bij wege van compensatoire vergoedingen zijn betaald, belastingvrijstellingen, betalingsfaciliteiten inzake de vergoeding voor het gebruik van het televisienet, en een gespreide betaling van de schuld tegenover Segurança social, gekoppeld aan een vrijstelling van moratoire interessen.

### *Ten gronde*

- 52 Tot staving van haar conclusies tot nietigverklaring voert verzoekster drie middelen aan, het eerste ontleend aan een schending van de procedureregels, het tweede aan een schending van de motiveringsplicht, en het derde aan schending van artikel 92 van het Verdrag.

## Eerste middel: schending van de procedurevoorschriften

- 53 In verzoeksters memories was dit middel aanvankelijk gesplitst in twee onderdelen, namelijk in de eerste plaats schending van het recht van de klagers om in de fase van het vooronderzoek te worden gehoord, en vervolgens schending van artikel 93, lid 2, van het Verdrag. Ter terechtzitting heeft verzoekster evenwel in antwoord op een vraag van het Gerecht betreffende de relevantie van het eerste onderdeel van het middel na het arrest Commissie/Sytraval en Brink's France (reeds aangehaald), afstand daarvan gedaan, waarvan door de griffier akte is genomen. Het onderhavige middel moet dus aldus worden begrepen, dat het gebaseerd is op een schending van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

## — Argumenten van partijen

- 54 Verzoekster stelt, dat de Commissie de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag diende te openen, nu twijfels bestonden, of hadden moeten bestaan, inzake de aard van de vanuit het oogpunt van artikel 92, lid 1, van het Verdrag ter discussie gestelde maatregelen.
- 55 In de eerste plaats zou zijn aangetoond, dat de Commissie ernstige twijfels had over de belastingvrijstellingen en de gunstige betalingsvoorwaarden die aan RTP waren toegekend, nu zij, na twee en een half jaar onderzoek en na kennis te hebben genomen van de antwoorden van de Portugese autoriteiten, in een aan deze autoriteiten gerichte brief van 31 januari 1996 nog het standpunt innam, dat deze maatregelen „blijkbaar als staatssteun waren te beschouwen”, en hen op grond daarvan vroeg de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, van het Verdrag aan te tonen.
- 56 Wat in de tweede plaats de betwiste compensatoire vergoedingen betreft, had de Commissie des te meer moeten twijfelen inzake de kwalificatie ervan vanuit het oogpunt van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, nu zij zelf in een beschikking van

1994 het standpunt heeft ingenomen dat soortgelijke vergoedingen van de Portugese regering aan de nationale luchtvaartmaatschappij steunmaatregelen waren [beschikking 94/666/EG van de Commissie van 6 juli 1994 betreffende compensatie voor het door TAP op de routes naar de Autonome Regio's Azoren en Madeira geleden verlies (PB L 260, blz. 27)]. Bovendien zou uit het arrest van het Gerecht van 27 februari 1997, FFSA e.a./Commissie (T-106/95, Jurispr. blz. II-229) volgen, dat zelfs wanneer de toekenning van een voordeel bedoeld is ter compensatie van de uit het beheer van diensten van algemeen belang voortvloeiende lasten, deze omstandigheid niet afdoet aan de kwalificatie van de betrokken maatregel als staatssteun, onverminderd artikel 90, lid 2, van het Verdrag, waarvan de toepassing door de Commissie in haar beschikking evenwel niet is overwogen.

- 57 Wat in de derde plaats de gespreide betaling van de schuld van RTP bij de Segurança social betreft en het feit dat de vervallen moratoire interessen niet worden ingevorderd, voert verzoekster aan dat de Commissie, indien zij haar de gelegenheid had gegeven opmerkingen te maken over de toelichtingen van de Portugese regering, had kunnen vaststellen dat het in werkelijkheid ging om een uitzonderlijke kwijtschelding van schuld, toegekend bij decreet, waarvan alleen RTP heeft geprofiteerd. Het argument dat deze kwijtschelding van schuld te maken zou hebben met de relaties tussen twee ondernemingen, gaat niet op, nu het aan het geding ten grondslag liggende probleem betrekking heeft op de interpretatie van de Portugese wetgeving inzake belastbare grondslag, en alle belastingplichtigen raakt.
- 58 Wat ten slotte het feit betreft dat meer dan drie jaar zijn verstreken vooraleer de Commissie een eerste standpunt heeft geformuleerd, zet verzoekster uiteen dat dit in ieder geval het bewijs is van de noodzaak om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen. De onmogelijkheid voor de Commissie om een definitief standpunt te bepalen op basis van een louter vooronderzoek, had voor haar namelijk aanleiding moeten zijn om dieper op de zaak in te gaan en de procedure te openen, zoals de rechtspraak verlangt (zie, met name, arrest Hof van 20 maart 1984, Duitsland/Commissie, 84/82, Jurispr. blz. 1451, punt 13). Verzoekster zet in dit verband uiteen, dat weliswaar moet worden erkend dat de door de rechtspraak voor het vooronderzoek van naar behoren aangemelde steunmaatregelen voorgeschreven termijn van twee maanden (zie, met name, arrest Hof van 11 december 1973, Lorenz, 120/73, Jurispr. blz. 1471), niet noodzakelijk geldt voor niet aangemelde maatregelen die reeds worden toegepast, maar dat zulks niet wegneemt dat in dit geval de Commissie ook gehouden is

„zonder al te grote vertraging” de procedure te openen (conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn bij arrest Hof van 24 november 1987, RSV/ Commissie, 223/85, Jurispr. blz. 4617, 4647). Het ontbreken van aanmelding van dergelijke maatregelen zou tevens inhouden, dat de Commissie snel dient te handelen ten einde de in gebreke blijvende staten niet te bevoordelen.

- 59 Verzoekster benadrukt, dat de opening van de procedure in casu belangrijke gevolgen teweeg zou hebben gebracht. Enerzijds zou zulks de Commissie de mogelijkheid hebben gegeven om alle noodzakelijke elementen van het onderzoek te gebruiken, en met volledige kennis van zaken een beslissing te nemen. Anderzijds zou zij zelf, als klagster, de gelegenheid hebben gekregen om haar opmerkingen te maken, wat haar de garantie zou hebben geboden dat met haar belangen rekening zou zijn gehouden. Ten slotte zou de Commissie, die bij uitsluiting bevoegd is om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, aldus verplicht zijn geweest om over alle elementen in de klacht een standpunt te bepalen.
- 60 Op het argument van de Commissie dat verzoekster zich tot de nationale rechterlijke instanties kon wenden, antwoordt deze, dat het inleiden van dergelijke procedures los staat van de noodzaak voor de Commissie om de procedurevoorschriften van artikel 93 van het Verdrag na te leven. Zij tekent hierbij evenwel aan, dat zij zich bij herhaling tot het Supremo Tribunal Administrativo heeft gewend. Hoewel dit aanvankelijk het ministerieel besluit tot vaststelling van de compensatoire vergoeding voor RTP in 1993 nietig heeft verklaard, wegens ontbreken van motivering inzake de door de staat gehanteerde berekeningselementen (arrest van 13 februari 1996), heeft vorenbedoelde rechterlijke instantie, in volle samenstelling, later bij arrest van 23 juni 1998 geoordeeld, dat tegen een dergelijk besluit geen beroep openstaat. Het Supremo Tribunal Administrativo zou zich dus niet hebben kunnen uitspreken over de juridische kwalificatie van de litigieuze maatregelen vanuit het oogpunt van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. Bij de Portugese rechterlijke instanties zouden nog andere zaken betreffende de latere compensatoire vergoedingen en de afstand van schuldvorderingen door Segurança social aanhangig zijn.
- 61 De Commissie voert aan, dat zij niet verplicht is de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen wanneer zij moeilijkheden heeft met de

vaststelling van de rechtsaard van de betrokken maatregelen. Ingevolge artikel 93, lid 3, van het Verdrag zou de lidstaat dan verplicht zijn de toekenning van de steun op te schorten, welke verplichting direct geldt voor zowel de aangemelde als de niet aangemelde steunmaatregelen (arrest Lorenz, reeds aangehaald). De opschorting van de beweerde steunmaatregelen zou ernstige economische gevolgen kunnen hebben indien later de verenigbaarheid van deze maatregelen met de gemeenschappelijke markt, of zelfs de non-existentie van staatssteun, werd vastgesteld.

- 62 Volgens de Commissie had verzoekster, indien zij verlangde dat de Portugese autoriteiten de litigieuze steunmaatregelen beëindigden, de zaak voor de Portugese rechter moeten brengen in afwachting dat zij de onderzoeksprocedures voltooide. Zij wijst er in dit verband op, dat de nationale rechterlijke instanties, ook wanneer de zaak gelijktijdig aan de Commissie is voorgelegd, bevoegd zijn om de geldigheid van de handelingen van de lidstaten inzake de tenuitvoerlegging van steunmaatregelen waarvan de regelmatigheid wordt betwist, te toetsen, teneinde de rechten van de justitiabelen te waarborgen (arresten Hof van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, en 11 juli 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, Jurispr. blz. I-3547). In casu zou verzoekster in haar klacht overigens hebben vermeld, dat zij tegen de beweerde steunmaatregelen ten gunste van RTP bij de nationale rechterlijke instanties was opgekomen, en dat zij zich tot de overheid en tot de inzake mededinging bevoegde instantie had gewend.
- 63 In ieder geval, aldus de Commissie, diende zij in de onderhavige zaak de procedure niet te openen.
- 64 Wat in de eerste plaats de brief van 31 januari 1996 aan de Portugese autoriteiten betreft, zou deze bedoeld zijn geweest om elke twijfel uit te sluiten over de vraag of de belastingvrijstellingen en de termijnen voor de betaling van de vergoeding voor het gebruik van het TDP-net als steunmaatregelen waren aan te merken. Zolang zij niet over alle noodzakelijke elementen beschikte voor een juiste beoordeling van de situatie, had de Commissie onbezonnen gehandeld indien zij de procedure had geopend.

- 65 Wat de kwalificatie van de gespreide betaling van de schuld betreft waarmee Segurança social heeft ingestemd, benadrukt de Commissie, dat een minnelijke regeling met RTP tot stand was gekomen, die daarna bij decreet is bevestigd, ter voorkoming van een gerechtelijke procedure over de uitlegging van de nationale regels betreffende de onderwerping aan de belasting van sommige aanvullende bestanddelen van het salaris omdat twijfel bestond over de grondwettigheid daarvan.
- 66 Verder is de Commissie het niet eens met het argument, dat de opening van de procedure haar in staat zou hebben gesteld zonder overhaasting haar standpunt te bepalen en beter rekening te houden met klagsters belangen. De Commissie herinnert eraan, dat zij niet bij uitsluiting bevoegd is om het bestaan van steunmaatregelen te beoordelen, zodat verzoekster door het enkele feit dat de procedure was geopend, niet verstoken bleef van rechterlijke bescherming, nu zij zich tot de nationale rechterlijke instanties kon wenden. Tegen de beschikking zou bovendien beroep openstaan.
- 67 Het feit ten slotte, dat het vooronderzoek lang duurt, houdt op zich niet in, dat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag moet worden geopend. In casu zou de Commissie niet zijn blijven stilzitten, maar was zij niet bereid om ondoordacht de procedure te openen zonder over alle elementen te beschikken betreffende de algemene problemen van de televisiesector in Europa en over de toelichtingen van de nationale autoriteiten.
- 68 De Portugese Republiek is van mening, dat de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag slechts dient te openen wanneer zij twijfels heeft inzake de verenigbaarheid van een steunmaatregel, maar niet wanneer het enkel gaat om de kwalificatie van de maatregelen vanuit het oogpunt van artikel 92 van het Verdrag. Welnu, de omstandigheid dat voor deze kwalificatie, zoals in casu, een ingewikkelde, volgehouden en langdurige beoordeling van de feiten door de Commissie noodzakelijk is, betekent op zich niet dat zulks noodzakelijkerwijs tot de conclusie leidt, dat het om staatssteun gaat. Het staat namelijk aan de Commissie om te beslissen of zij over voldoende elementen beschikt om een maatregel niet als staatssteun aan te merken, en daarvoor de tijd en de middelen aan te wenden die zij noodzakelijk acht.

- 69 RTP sluit zich aan bij de zienswijze van de Commissie, en stelt in het bijzonder, dat de televisiesector buiten het toepassingsgebied van de mededingingsregels valt, zodat de litigieuze vergoedingen niet onder de bepalingen van artikel 92 van het Verdrag vallen en aan het toezicht van de Commissie ontsnappen.

— Beoordeling door het Gerecht

- 70 In het kader van artikel 93 van het Verdrag moet een onderscheid worden gemaakt tussen de fase van het vooronderzoek van de steun als bedoeld in lid 3, die uitsluitend bedoeld is om de Commissie de mogelijkheid te geven zich een eerste mening te vormen over de vraag of de betrokken maatregel als staatssteun is aan te merken en over de gedeeltelijke of gehele verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, en daarnaast de formele onderzoeksfase als bedoeld in lid 2. Alleen met betrekking tot deze laatste fase, die bedoeld is om de Commissie de gelegenheid te geven zich volledig te informeren over alle elementen van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (zie, met name, arresten Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 22, en 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 16).
- 71 Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 93, lid 2, volstrekt noodzakelijk wanneer de Commissie op ernstige problemen stuit bij de beoordeling van de vraag of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De Commissie mag zich dus slechts tot de voorafgaande fase van artikel 93, lid 3, van het Verdrag beperken om met betrekking tot een steunmaatregel een gunstige beslissing te nemen, indien zij na een eerste onderzoek tot de overtuiging kan komen, dat deze steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Is de Commissie na dit eerste onderzoek evenwel tot de tegenovergestelde overtuiging gekomen, of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van deze steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt stellen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en daartoe de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 39, en aldaar aangehaalde rechtspraak).



- 72 Uit deze rechtspraak volgt eveneens, dat de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag moet openen wanneer zij bij een eerste onderzoek niet alle problemen heeft weten op te lossen die zich voordoen bij de vraag of een aan haar toetsing onderworpen overheidsmaatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is, althans wanneer zij bij dit eerste onderzoek niet tot de overtuiging is gekomen dat deze maatregel, zelfs wanneer hij als een maatregel van staatssteun wordt aangemerkt, in ieder geval verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (arrest Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punt 166).
- 73 In casu staat vast, dat de Commissie de beschikking heeft vastgesteld zonder de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, en dat zij zich op het standpunt heeft geplaatst dat de zes categorieën maatregelen waarover zij zich had uit te spreken, geen steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag waren. Ook moet worden vastgesteld, dat de Commissie niet heeft onderzocht of de betrokken maatregelen, gesteld dat zij als steunmaatregelen waren aan te merken, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden zijn, op grond van artikel 92, leden 2 of 3, van het Verdrag, dan wel op grond van artikel 90, lid 2, van het Verdrag.
- 74 Onderzocht moet dus worden of, voor zover zij betrekking hebben op de vier categorieën maatregelen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, de beoordelingen waarop de Commissie zich heeft gebaseerd toen zij de fase van het vooronderzoek afsloot met een gunstige beschikking inzake deze maatregelen, moeilijkheden deden rijzen die de opening van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag rechtvaardigden.
- 75 Wat in de eerste plaats de door de Portugese Staat aan RTP bij wege van compensatoire vergoedingen betaalde financiële toelagen betreft, is de Commissie in haar beschikking van mening, dat het niet om steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag gaat, omdat die vergoedingen bedoeld waren ter dekking van de reële uitgaven ter uitvoering van de door deze onderneming gedragen openbare dienstverplichtingen. Met name zij eraan herinnerd, dat de Commissie met betrekking tot de van 1993 tot 1995 betaalde vergoedingen heeft

verklaard, dat „het uit deze vergoedingen voortvloeiend financieel voordeel niet groter is dan strict noodzakelijk was voor de vervulling van de door de exploitatievoorwaarden opgelegde openbare dienstverplichtingen” (zie punt 22 supra). Ook voor het jaar 1992 ging de Commissie ervan uit, dat de vergoeding niet te hoog was, nu voor dat jaar aan RTP een relatief gering bedrag werd betaald, zodat de conclusie van de Commissie luidt, dat het niet om een steunmaatregel ging (zie punt 23 supra).

- 76 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag bepaalt: „Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt.”
- 77 Volgens vaste rechtspraak heeft deze bepaling tot doel, te voorkomen dat het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig wordt beïnvloed door tegemoetkomingen van overheidswege die — in verschillende vormen — de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen (arrest Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 12, en arrest SFEI e.a., reeds aangehaald, punt 58).
- 78 Voor de beoordeling, of een overheidsmaatregel als steun is aan te merken, moet worden vastgesteld, of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen (arrest Hof SFEI e.a., reeds aangehaald, punt 60; arresten Hof van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, Jurispr. blz. I-2459, punt 41, en 29 juni 1999, DM Transport, C-256/97, Jurispr. blz. I-3913, punt 22).
- 79 In casu hebben de jaarlijks bij wege van compensatoire vergoedingen aan RTP betaalde financiële toelagen, zoals de Commissie in haar beschikking zelf heeft vastgesteld, tot gevolg gehad dat aan de betrokken onderneming een „financieel voordeel” werd toegekend.

- 80 Overigens volgt uit de beschikking, dat het bedrag van de tussen 1992 en 1995 aan RTP betaalde toelagen overeenkwam met 15 tot 18 % van haar jaarlijkse inkomsten (zie punt 20 supra), nu RTP ook reclame-inkomsten had zoals de andere televisiezenders waarmee zij op de reclamemarkt direct concurreert.
- 81 Voor zover de Commissie in haar beschikking dus heeft vastgesteld, dat RTP een „financieel voordeel” geniet ten gevolge van de betaling van de betrokken financiële toelagen, die blijkbaar de bestaande concurrentie met de andere televisieondernemingen kunnen vervalsen, kon de gegrondheid van haar beoordeling dat deze maatregelen geen steunmaatregelen waren, in ieder geval ernstige moeilijkheden doen rijzen.
- 82 Dat volgens de beschikking de toekenning van deze toelagen enkel bedoeld is ter compensatie van de extra kosten voor de vervulling door RTP van opdrachten van openbare dienst, zou niet kunnen afdoen aan de kwalificatie daarvan als steunmaatregelen in de zin van artikel 92 van het Verdrag.
- 83 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag maakt namelijk geen onderscheid naar de redenen of doelstellingen van maatregelen van de staten, doch gaat voor de kwalificatie van de maatregelen uit van de gevolgen ervan (arresten Hof van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 79, en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 20). Het begrip steunmaatregel is dus een objectief begrip, dat uitsluitend afhankelijk is van de vraag of een maatregel van de staat aan een of meer ondernemingen een voordeel toekent (arrest Gerecht van 27 januari 1998, Ladbroke Racing/Commissie, T-67/94, Jurispr. blz. II-1, punt 52).
- 84 Blijkens de rechtspraak volgt daaruit in het bijzonder, dat de toekenning door de overheid van een financieel voordeel aan een onderneming ter compensatie van de openbare dienstverplichtingen die de onderneming op zich zou genomen hebben, geen gevolgen heeft voor de kwalificatie van deze maatregel als steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, ongeacht de inaanmerkingneming van dit element bij het onderzoek van de verenigbaarheid van de betrokken

steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, in het kader van artikel 90, lid 2, van het Verdrag (zie arrest FFSA e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 178 en 199, bevestigd bij beschikking Hof van 25 maart 1998, C-174/97 P, Jurispr. blz. I-1303, punt 33). In dit opzicht moet worden vastgesteld, dat de Commissie in de onderhavige zaak, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest FFSA e.a./Commissie, reeds aangehaald, in haar beschikking geen toepassing heeft gemaakt van de afwijking van artikel 90, lid 2, van het Verdrag, en a fortiori niet van de daarin voorziene specifieke voorwaarden, wat de Commissie overigens ook niet stelt.

- 85 Uit deze elementen volgt, dat de beoordeling op grond waarvan de Commissie tot de zienswijze is gekomen, dat de aan RTP bij wege van compensatoire vergoedingen betaalde financiële toelagen geen steunmaatregelen zijn, tot ernstige moeilijkheden leiden die, nu de verenigbaarheid van deze toelagen met de gemeenschappelijke markt niet was aangetoond, de opening van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag noodzakelijk maakten.
- 86 Wat in de tweede plaats de belastingvrijstellingen en de aan RTP toegekende gunstige betalingsvoorwaarden betreft, was de Commissie in haar beschikking van mening, dat deze twee categorieën maatregelen evenmin steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag waren (zie punten 25 en 28 supra).
- 87 Vastgesteld moet evenwel worden, dat de Commissie bij brief van 31 januari 1996 aan de Portugese autoriteiten heeft laten weten, dat zij „na een eerste onderzoek tot de conclusie was gekomen, dat deze maatregelen blijkbaar steunmaatregelen van de Staat waren die binnen het toepassingsgebied van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vielen”, en hun dus heeft gevraagd, of zij van mening waren dat deze maatregelen verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt (zie punt 13 supra).
- 88 Onderzocht moet dus worden of, zoals verzoekster stelt, de tijdens het vooronderzoek door de Commissie over de betrokken maatregelen geformuleerde beoordelingen en aan de Portugese autoriteiten gevraagde inlichtingen op het bestaan van ernstige moeilijkheden wijzen, zodat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag diende te worden geopend.

- 89 Uit de rechtspraak volgt, dat het loutere feit dat tijdens de fase van het vooronderzoek tussen de Commissie en de betrokken lidstaat een dialoog tot stand is gekomen, en dat in die context door de Commissie bijkomende inlichtingen zijn gevraagd over de maatregelen waarover zij zich heeft uit te spreken, op zich niet is te beschouwen als een bewijs dat deze instelling met ernstige beoordelingsproblemen wordt geconfronteerd (zie arrest *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punt 38). Toch kan niet worden uitgesloten, dat de strekking van de besprekingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat tijdens deze fase van de procedure in bepaalde omstandigheden het bestaan van dergelijke moeilijkheden aan het licht brengt (zie arrest *Duitsland/Commissie*, reeds aangehaald, punt 14).
- 90 In de onderhavige zaak moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat de brief van de Commissie van 31 januari 1996 reeds volgde op een eerste verzoek om inlichtingen over de betrokken maatregelen, waarop de Portugese autoriteiten bij brief van 14 december 1995 hadden geantwoord. Tevens staat vast, dat dit nieuw verzoek om inlichtingen werd gedaan meer dan 30 maanden nadat verzoekster in haar klacht van 30 juli 1993 bezwaar had gemaakt tegen de belastingvrijstelling ten gunste van RTP, en bijna 24 maanden nadat de Commissie op de hoogte was gebracht van de gunstige betalingsvoorwaarden die aan RTP waren toegekend door de met het beheer van de zendinstallaties belaste overheidsinstanties. Zoals de Commissie in haar brief van 31 december 1996 beklemtoonde, kwam dit nieuw verzoek om inlichtingen overigens „na een eerste onderzoek” van deze maatregelen. Gelet op deze elementen, moet dus worden gesteld dat de Commissie op de dag waarop bovenbedoelde brief aan de Portugese autoriteiten werd gezonden, reeds een „eerste onderzoek” van de betwiste maatregelen in de zin van de rechtspraak had verricht.
- 91 In dit verband zij eraan herinnerd, dat de Commissie zich slechts tot de inleidende fase van artikel 93, lid 3, van het Verdrag kan beperken en zich in positieve zin uitspreken over een niet aangemelde overheidsmaatregel, indien zij na een eerste onderzoek tot de conclusie kan komen, dat de betrokken overheidsmaatregel niet als steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag kan worden aangemerkt, of dat het wel om een steunmaatregel gaat, maar dat deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (arrest *Gerecht van 15 september 1998, Gestevisión Telecinco/Commissie*, T-95/96, *Jurispr. blz. II-3407*, punt 52, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 92 Welnu, uit de brief van de Commissie van 31 januari 1996 aan de Portugese autoriteiten blijkt, dat de Commissie na een eerste onderzoek van mening was, dat de belastingvrijstellingen en de aan RTP toegekende betalingsfaciliteiten steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag waren, en dat zij absoluut niet in staat was de procedure af te sluiten met een gunstige beschikking betreffende die maatregelen, maar ernstige twijfels had over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt.
- 93 Deze vaststelling wordt bovendien bevestigd door een latere brief van 16 april 1996, die de Commissie heeft overgelegd naar aanleiding van een schriftelijke vraag van het Gerecht aan de Portugese autoriteiten, na ontvangst van hun antwoord op het verzoek om inlichtingen.
- 94 Wat enerzijds de belastingvrijstellingen betreft, wees de Commissie er opnieuw op: „[Deze maatregel] was een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, en de Portugese autoriteiten dienen dus aan te geven of volgens hen deze steunmaatregel kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van een van de uitzonderingen van artikel 92.”
- 95 Wat anderzijds de aan RTP toegekende betalingsfaciliteiten betreft voor het gebruik van de zendinstallaties, wenste de Commissie te vernemen waarom de voor RTP toegepaste tarieven verschillen van die welke gelden voor SIC, en welk bedrag aan moratoire interessen door RTP verschuldigd was, en wees zij erop dat „het TDP-net eigendom is van de overheid, en dat elke door haar toegekende voorkeursbehandeling, die niet zou worden toegekend door een volgens de markregels handelende particuliere onderneming, een steunmaatregel van de staat kan vormen”. In dit verband moet er namelijk worden op gewezen, dat volgens de rechtspraak de moratoire interessen en de extra bedragen die een onderneming eventueel aan een overheidsinstantie zal betalen als tegenprestatie voor ruime betalingsfaciliteiten, niet volledig het voordeel tenietdoen dat de betrokken onderneming heeft ontvangen. Zulke betalingsfaciliteiten, die discretionair aan de onderneming worden toegekend, zijn steunmaatregelen van de staat indien, gelet op de omvang van het aldus verleende economische voordeel, de onderneming van een particuliere schuldeiser die zich ten aanzien van de

onderneming in dezelfde situatie bevindt als de betrokken openbare schuldeiser, kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten zou hebben gekregen (arrest DM Transport, reeds aangehaald, punten 21 en 30).

- 96 In die omstandigheid moet worden gesteld, dat de Commissie na het eerste door haar verrichte onderzoek inderdaad werd geconfronteerd met ernstige beoordelingsmoeilijkheden, niet alleen om de betrokken maatregelen te kwalificeren vanuit het oogpunt van het begrip staatssteun, maar ook om de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt vast te stellen, zodat zij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag diende te openen.
- 97 In de derde plaats volgt uit de beschikking, dat RTP in 1993 de gespreide betaling heeft verkregen van een schuld ten opzichte van Segurança social ter zake van niet afgedragen bijdragen over de salarissupplementen voor de periode 1983-1989, voor een bedrag van 2 189 miljoen PTE, en anderzijds dat zij een vrijstelling van de daarover verschuldigde moratoire interessen en extra bedragen heeft verkregen. De Commissie is tot de conclusie gekomen, dat het niet ging om een steunmaatregel, nu de gewraakte maatregel voortvloeide uit een overeenkomst tussen RTP en Segurança social ter voorkoming van een rechtszaak betreffende de regelmatigheid van de betrokken bijdragen. Volgens de Commissie zou de handelwijze van Segurança social namelijk sterk gelijken op die van een particuliere ondernemer in soortgelijke omstandigheden.
- 98 Volgens de rechtspraak van het Hof, verleent de houding van een overheidsinstelling die belast is met het innen van socialezekerheidsbijdragen en die toestaat dat die bijdragen met vertraging worden betaald, aan de begunstigde onderneming een aanzienlijk commercieel voordeel, door voor die onderneming de lasten te verminderen welke voortvloeien uit een normale toepassing van het socialezekerheidsstelsel (arrest DM Transport, reeds aangehaald, punt 19). De normaal bij dit soort schuldvorderingen aangerekende rente is bestemd ter vergoeding van de schade die de schuldeiser lijdt doordat de debiteur zijn schuld te laat betaalt; het gaat dus om moratoire interessen (arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).

- 99 Uit deze rechtspraak volgt ook, dat wanneer betalingsfaciliteiten zijn afgesproken tussen een onderneming en een met de inning van socialezekerheidsbijdragen belast overheidsorgaan, de handelwijze van dit orgaan, dat geacht wordt als openbaar schuldeiser te hebben gehandeld, moet worden vergeleken met de handelwijze van een hypothetisch particulier schuldeiser die zich ten aanzien van zijn schuldenaar in dezelfde situatie bevindt, en die poogt de hem verschuldigde bedragen te verhalen (arrest DM Transport, reeds aangehaald, punt 25, en arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 46). Het kan dus niet worden uitgesloten, dat een overeenkomst die tussen een socialezekerheidsorgaan en zijn schuldeiser is gesloten ter voorkoming van elke onzekerheid betreffende het instellen van beroep in rechte, overeenkomt met de handelwijze die mag worden verwacht van een particulier schuldeiser die poogt hem verschuldigde bedragen te recupereren.
- 100 In casu volgt evenwel uit de beschikking zelf, zoals verzoekster in haar klacht heeft opgemerkt zonder door de Commissie te worden weersproken, dat „een gezamenlijk besluit van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van Sociale zaken in de gespreide betaling van de schuld en de niet-invordering van de desbetreffende boeten en interessen heeft voorzien”, zodat deze maatregelen niet het resultaat zijn van een overeenkomst tussen Segurança social en RTP. Evenmin is betwist dat, zoals verzoekster in haar klacht stelde, het bestreden overheidsbesluit, dat afwijkt van de socialezekerheidswetgeving, niet geldt voor de andere betrokken ondernemingen.
- 101 Hieruit volgt dat, in omstandigheden zoals die van de onderhavige zaak, waarin de Commissie zich inzake de goedkeuring van de aan RTP toegekende voordelen uitsluitend heeft gebaseerd op de handelwijze van het Portugese socialezekerheidsorgaan, zij zich grondiger had moeten informeren over de werkelijke aard van de bestreden maatregel, om te kunnen antwoorden op de door verzoekster in haar klacht geformuleerde bezwaren. In die omstandigheden stond het aan de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, teneinde zich eerst te informeren over de verschillende zienswijzen, en daarna de gegrondheid te onderzoeken van haar eigen beoordeling, die bij ontstentenis van bijkomende preciseringen ernstige moeilijkheden kon doen rijzen.



- 102 En ten slotte moet er nog worden op gewezen, dat volgens de rechtspraak een aanzienlijk langer tijdsverloop dan normalerwijs nodig is voor een eerste onderzoek in het kader van de bepalingen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, in samenhang met andere elementen, tot de erkenning kan nopen dat de Commissie is geconfronteerd met ernstige beoordelingsproblemen die het openen van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag noodzakelijk maakten (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punten 15 en 17).
- 103 Wel is het zo dat, wanneer zoals in casu de litigieuze overheidsmaatregelen door de betrokken lidstaat niet zijn aangemeld, de Commissie geen vooronderzoek van deze maatregelen dient te verrichten binnen de termijn van twee maanden als bedoeld in het arrest Lorenz, reeds aangehaald (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 79).
- 104 Deze oplossing is gebaseerd op de noodzaak om rekening te houden met het rechtmatig belang van de betrokken lidstaat om snel zekerheid te krijgen over de regelmatigheid van de bij de Commissie aangemelde maatregelen. Dit element ontbreekt wanneer de lidstaat maatregelen ten uitvoer heeft gelegd zonder ze vooraf bij de Commissie aan te melden. Had hij twijfels over de vraag of de voorgenomen maatregelen al dan niet als staatssteun waren aan te merken, dan kon hij zijn belangen vrijwaren door de voorgenomen maatregelen ter kennis te brengen van de Commissie, die in dat geval verplicht was binnen twee maanden haar standpunt te bepalen (arrest SFEL e.a., reeds aangehaald, punt 48, en arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 78).
- 105 Dit neemt niet weg dat, wanneer belanghebbende derden bij de Commissie klachten hebben ingediend betreffende overheidsmaatregelen die niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag zijn aangemeld, de instelling gehouden is in het kader van de in die bepaling bedoelde inleidende fase over te gaan tot een snel en onpartijdig onderzoek van deze klachten, in het belang van een goede toepassing van de fundamentele verdragsbepalingen inzake staatssteun (arresten

Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 53, en Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 62). Hieruit volgt met name, dat de Commissie het vooronderzoek van overheidsmaatregelen waartegen krachtens artikel 92, lid 1, van het Verdrag een klacht is ingediend, niet voor onbepaalde duur mag laten aanslepen, wanneer zij een dergelijk onderzoek heeft aangevat (arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punt 74).

- 106 Wat de onderhavige zaak betreft, moet erop worden gewezen, dat de beschikking, die is gedagtekend 7 november 1996, is vastgesteld na een vooronderzoek dat is aangevat op 30 juli 1993, datum van neerlegging van verzoeksters eerste klacht, dus 39 maanden eerder, en in ieder geval bijna 33 maanden nadat verzoekster op 12 februari 1994 haar klacht had vervolledigd.
- 107 Volgens de rechtspraak zijn dergelijke termijnen aanzienlijk langer dan de termijn die voor een eerste onderzoek normalerwijs nodig is (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 15, arrest Gestevisión Telecinco/Commissie, reeds aangehaald, punten 80 en 81, en conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, Jurispr. blz. I-1723, punt 92), aangezien het eerste onderzoek uitsluitend tot doel heeft de Commissie in staat te stellen zich een eerste indruk te vormen over de kwalificatie van de maatregelen waarover zij zich heeft uit te spreken en over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt.
- 108 Gelet op een en ander, moet worden gesteld, dat de Commissie na een eerste onderzoek niet in staat was alle problemen op te lossen die verband hielden met de vraag of de aan haar beoordeling onderworpen litigieuze maatregelen steunmaatregelen van de staat waren in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De verenigbaarheid van deze maatregelen met de gemeenschappelijke markt werd in de beschikking niet aangetoond, zodat het aan de Commissie stond om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, teneinde eerst alle noodzakelijke adviezen in te winnen, en dan op grond daarvan de gegrondheid van haar beoordeling te toetsen.

- 109 Nu aan de beschikking geen dergelijke procedure vooraf is gegaan, moet de beschikking, zonder dat behoeft te worden ingegaan op verzoeksters andere middelen en conclusies, nietig worden verklaard voor zover zij betrekking heeft op de maatregelen van de Portugese Staat ten gunste van RTP, bestaande in financiële toelagen bij wege van compensatoire vergoedingen, belastingvrijstellingen, gunstige betalingsvoorwaarden voor het gebruik van de zendinstallaties en een gespreide betaling van een schuld ter zake van niet afgedragen socialezekerheidsbijdragen, tezamen met de niet-invordering van de moratoire interessen.

### Kosten

- 110 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement, kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 111 In de onderhavige zaak is de Commissie in het ongelijk gesteld wat betreft haar conclusies strekkende tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring van de beschikking, en verzoekster is in het ongelijk gesteld wat haar conclusies betreft strekkende tot nietigverklaring van de beschikking die zou zijn vervat in de brief van 20 december 1996. Voor zover de argumenten van partijen evenwel hoofdzakelijk betrekking hadden op de regelmatigheid van de beschikking, verlangt een correcte beoordeling van de omstandigheden van de zaak, dat de Commissie naast haar eigen kosten ook twee derde van verzoeksters kosten zal dragen, met uitzondering van de door verzoekster met betrekking tot de interventie van de Portugese Republiek en de RTP gemaakte kosten.
- 112 Naar luid van artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten. Ingevolge artikel 87, lid 4, derde alinea, van het Reglement, kan het Gerecht bepalen dat andere interveniënten dan

lidstaten, staten die partij zijn bij de EER-overeenkomst, alsmede de Toezicht-houdende Autoriteit EVA eveneens hun eigen kosten dragen.

- 113 De Portugese Republiek en RTP, interveniënten aan de zijde van de Commissie, zullen hun eigen kosten dragen en solidair twee derde van de door verzoekster in verband met hun interventie gemaakte kosten.
- 114 Het Verenigd Koninkrijk, dat geen memorie in interventie heeft ingediend, zal zijn eigen kosten dragen.

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

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk, voor zover het gericht is tegen de brief van de Commissie van 20 december 1996.

- 2) Verklaart de beschikking nietig, voor zover zij betrekking heeft op de maatregelen van de Portugese Staat ten gunste van RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, bestaande in financiële toelagen bij wege van compensatoire vergoedingen, belastingvrijstellingen, gunstige betalingsvoorwaarden voor het gebruik van de zendinstallaties en een gespreide betaling van een schuld ter zake van niet afgedragen socialezekerheidsbijdragen, tezamen met de niet-invordering van de moratoire interessen.
- 3) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten en in twee derde van verzoeksters kosten, uitgezonderd die welke zijn veroorzaakt door de interventies van RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, en de Portugese Republiek.
- 4) Verwijst de Portugese Republiek en RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, in hun eigen kosten en solidair in twee derde van de door verzoekster met betrekking tot hun interventie gemaakte kosten.
- 5) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten zal dragen.

Vesterdorf

Tiili

Potocki

Meij

Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 2000.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf