

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

31 mei 2005 *

In zaak T-272/02,

Comune di Napoli (Italië), vertegenwoordigd door M. Merola, C. Tesauro,
G. Tarallo en E. Barone, advocaten,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Flynn
en A. Aresu als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie, zoals vervat in een brief van 11 juni 2002 aan het Italiaanse ministerie van Economische Zaken en Financiën, houdende afsluiting van de ten laste van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) toegekende communautaire bijstand (bijstand nr. 850503066) en houdende stilzwijgende afwijzing van een verzoek om herziening van de afrekening met betrekking tot een andere ten laste van het EFRO toegekende communautaire bijstand (bijstand nr. 850503067),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas en J. D. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 juli 2004,

het navolgende

Arrest

Feiten van het hoofdgeding

- 1 Op 24 juli 1981 heeft verzoekster een door Metropolitana di Napoli SpA ingediend project voor de aanleg van een metrolijn (lijn 1) te Napels (Italië) tussen de stations

Garibaldi en Colli Aminei goedgekeurd. Deze lijn omvat onder meer een traject tussen de stations Dante en Vanvitelli, waarop achtereenvolgens de volgende stations zijn gelegen: Dante, Museo, Materdei, Salvator Rosa, Cilea en Vanvitelli.

- 2 Bij tot de Italiaanse Republiek gerichte beschikking C (88) 0166/038 van 16 februari 1988 (hierna: „beschikking van 16 februari 1988”) heeft de Commissie krachtens de artikelen 20, lid 2, en 22, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1787/84 van de Raad van 19 juni 1984 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 169, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3641/85 van de Raad van 20 december 1985 (PB L 350, blz. 40), bijstand uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) toegekend voor de verwezenlijking van een gedeelte van dit project, te weten de aanleg van het traject Museo-Cilea en van het station Materdei (hierna: „project nr. 850503067”). Deze bijstand bedroeg 50 % van de subsidiabele overheidsuitgaven voor project nr. 850503067 [die waren begroot op 156 963 000 000 Italiaanse lire (ITL)], dus tot een maximumbedrag van 78 481 500 000 ITL (hierna: „bijstand nr. 850503067”). De totale investeringskosten van dit project waren geraamd op 156 963 000 000 ITL.

- 3 Bij tot de Italiaanse Republiek gerichte beschikking C (89) 2178/021 van 21 december 1989 (hierna: „beschikking van 21 december 1989”) heeft de Commissie krachtens dezelfde bepalingen van verordening nr. 1787/84 een tweede EFRO-bijstand toegekend voor de verwezenlijking van een ander gedeelte van de aan te leggen metrolijn 1, te weten de aanleg van het traject Dante-Museo en de bouw van de metrostations Museo en Dante (hierna: „project nr. 850503066”). Deze bijstand bedroeg 35,22 % van de subsidiabele overheidsuitgaven voor project nr. 850503066 (die waren begroot op 227 153 000 000 ITL), dus een maximumbedrag van 80 000 000 000 ITL (hierna: „bijstand nr. 850503066”). De totale investeringskosten van dit project waren geraamd op 227 153 000 000 ITL.

- 4 Voorts is EFRO-bijstand (bijstand nr. 850503068) verleend voor de aanleg van het traject Cilea-Vanvitelli en de metrostations Salvator Rosa en Cilea [beschikking C (87) 250/27 van de Commissie van 3 maart 1987]. Deze bijstand is niet in geding.
- 5 Verzoekster stelt dat de betrokken Italiaanse autoriteiten [te weten, zichzelf op 24 juli 1981, het Italiaanse ministerie van Vervoer op 7 augustus 1982 en de regio Campanië (Italië) op 2 februari 1983] in hun goedkeuringsbesluiten van het project voor de aanleg van lijn 1 „hadden aangedrongen op een andere oplossing voor het station Museo (dat onder [bijstand nr. 850503066] viel) dan waarvoor in het oorspronkelijke plan [van Metropolitana di Napoli] was gekozen”. Voorkomen diende namelijk te worden dat de betrokken werkzaamheden bovengronds zouden worden uitgevoerd en tot een ernstige verstoring van het wegverkeer zouden leiden.
- 6 Volgens verzoekster hebben voornoemde autoriteiten in de loop van het jaar 1991 besloten (waarbij zij meer concreet „gemeentebesluit nr. 257 van 14 mei 1991” noemt), het oorspronkelijke plan aldus te wijzigen dat het metrostation Museo ondergronds zou worden aangelegd en meer in de richting van metrostation Dante zou worden verschoven. Dit heeft geleid tot een verlenging van het traject Museo-Materdei (van 638 m naar 1 160 m), een verkorting van het traject Dante-Museo (van 450 naar 405 m) en een stijging van de kosten van de werkzaamheden.
- 7 Op 28 oktober 1999 heeft de betalingsautoriteit, in casu het departement Ontwikkelings- en Cohesiebeleid van het Italiaanse ministerie van Financiën, bij de Commissie een verzoek ingediend om uitbetaling van het saldo van bijstand nr. 850503067. De betalingsautoriteit vermeldde daarbij, dat de totale investeringskosten en de subsidiabele overheidsuitgaven voor project nr. 850503067 225 473 000 000 ITL bedroegen en dat het uit te betalen saldo 15 696 300 000 ITL beliep, zijnde het verschil tussen het in de beschikking van 16 februari 1988 genoemde maximumbedrag (78 481 500 000 ITL) en het reeds uit hoofde van deze bijstand betaalde bedrag (62 785 200 000 ITL).

- 8 Op dezelfde datum heeft de betalingsautoriteit bij de Commissie tevens een verzoek ingediend om uitbetaling van de tweede tranche van bijstand nr. 850503066.

- 9 Op 7 april 2000 is bijstand nr. 850503067 definitief afgesloten (zie punt 12 hierna).

- 10 Op 26 februari 2001 heeft de betalingsautoriteit de Commissie een document betreffende bijstand nr. 850503066 gezonden, met het opschrift „Uittreksel van het controleverslag van 11 januari 2001”. In dit document staat onder meer het volgende vermeld:

„8. De uitgevoerde werkzaamheden en de toegekende EFRO-bijstand

Bijstand [...] nr. 850503066 [...], ter hoogte van een bedrag van 80 miljard [ITL], is toegekend voor de aanleg van lijn 1 van de metro van Napels, en wel voor de volgende bouwwerken:

- station Museo

- station Dante

- tunnel op de lijn Museo-Dante.

De investeringskosten zijn op de datum van de communautaire beschikking geraamd op 227,153 miljard [ITL].

Voorzien was om het station Museo en de tunnel Dante-Museo ‚in dagbouw‘ aan te leggen, waardoor een aantal belangrijke openbare wegen voor de duur van de werkzaamheden zou zijn afgesloten [...]

Aangezien dit onverenigbaar werd geacht met de verkeersproblemen in de stad, hebben het ministerie van Vervoer, de regio Campanië en [verzoekster] verzocht, een variant van de plannen voor de bouw van het station Museo en de tunnels Dante-Museo uit te voeren, zodat deze tunnels — en daarmee ook het station Museo — ondergronds zouden worden aangelegd, dus zonder het wegverkeer voor de duur van de werkzaamheden te onderbreken.

Gelet op de maximale helling van de baanvakken op deze lijn, heeft de verlaging van het tracéniveau een verlenging van het tunneltraject na het station Museo (het traject Materdei-Museo, waarop bijstand [...] nr. 850503067 betrekking had) noodzakelijk gemaakt.

De tekening in de bijlage [...] brengt de tracéwijziging en de verplaatsing van het station Museo duidelijk in beeld.

Deze verplaatsing heeft tot een verkorting van het traject Museo-Dante geleid (dat het voorwerp vormt van de beschikking die in het onderhavige verslag centraal staat).

Bij de verificatie van de in verband met het traject Materdei-Museo [bijstand nr. 850503067] verrichte uitgaven zijn de kosten van de verlenging van de lijn na het station Museo (die, zoals uit het voorgaande blijkt, het gevolg waren van de verlaging van het station Museo) toegerekend aan laatstgenoemd traject, waardoor de totale kosten daarvan kwamen te liggen op 225 795 934 379 ITL, terwijl ten tijde van de communautaire beschikking een bedrag was voorzien van 156 963 000 000 ITL, een stijging dus met 68 832 934 379 ITL.

In dit verband is het volgende van belang: i) de opsplitsing in trajecten is van louter financiële aard, omdat het immers om één enkel project gaat [en de trajecten] nauw met elkaar verbonden zijn, zowel uit het oogpunt van de aanleg als uit functioneel oogpunt; ii) de toerekening aan het station Museo van de kosten van de verlenging van het traject na dit station is gebaseerd op de verlaging van dit station en de fysieke verplaatsing daarvan; iii) deze verplaatsing heeft tot een verkorting van de lijn Museo-Dante geleid (van 450 naar 405 m); iv) de totale lengte van de tunnels op deze twee trajecten (1 160 m + 405 m = 1 565 m) bedraagt, zoals uit het bijgevoegde schema blijkt [...], meer dan in de aanvankelijk goedgekeurde projecten (638 m + 450 m = 1 088 m); v) het feit dat de overgelegde bewijsstukken van de uitgaven in verband met deze verlenging zijn toegerekend aan het traject Materdei-Museo in plaats van aan het traject Museo-Dante (dat de kosten van de aanleg van het station Museo omvat), berust op een vergissing die te wijten is aan het opschrift van de EFRO-beschikkingen; vi) de nieuwe toerekening, aan het traject Museo-Dante, van de uitgaven in verband met de betrokken verlenging van het traject Materdei-Museo heeft tot gevolg dat EFRO-aanvraag nr. 850503067 (die reeds is afgesloten) hoe dan ook omvangrijke meerkosten te zien geeft; vii) indien deze nieuwe toerekening onaanvaardbaar mocht blijken, zijn de bewijsstukken betreffende EFRO-aanvraag nr. 850503066 ontoereikend om het volledige financieringsbedrag te kunnen aanwenden, hetgeen ertoe zou leiden dat voor een deel van het totale project geen financiële dekking zou bestaan; viii) het gehele project zou daardoor ongerechtvaardigd worden getroffen: verlies van een gedeelte van de bijstand (betreffende EFRO-aanvraag nr. 850503066), ondanks het feit dat het totale project omvangrijkere werkzaamheden heeft geleverd en de totale uitgaven hoger zijn gebleken dan de aanvankelijk voorziene en goedgekeurde uitgaven.

Gelet op het voorgaande achten wij het logisch, aanvaardbaar en gerechtvaardigd dat [verzoekster] verzoekt om het deel van de uitgaven die zijn verricht in verband met de verlaging van het station Museo en die eerder onder EFRO-beschikking nr. 850503067 waren gebracht, goed te keuren in het kader van het onderhavige project.”

- 11 In hetzelfde document beschreef de betalingsautoriteit twee scenario's voor de „financiële certificering” van bijstand nr. 850503066, al naar gelang de vraag of een „herverdeling van de uitgaven” al dan niet zou worden toegestaan. In het eerste geval („geen herverdeling van de uitgaven”) bedroegen de totale subsidiabele uitgaven op de controledatum 187 181 583 042 ITL en beliep het saldo van de bijstand 1 161 353 547 ITL. In het tweede geval („met herverdeling van de uitgaven”) bedroegen de totale kosten en het saldo op de controledatum 230 957 083 117 ITL, respectievelijk 15 236 000 000 ITL.

- 12 Bij brief van 7 maart 2001 heeft de Commissie op voornoemde brief van 26 februari 2001 geantwoord. Zij deelde daarin het volgende mee:

„[...]”

Bijstand nr. 850503066 en bijstand nr. 850503067 zijn het onderwerp geweest van twee afzonderlijke aanvragen van de Italiaanse autoriteiten en dus ook van twee afzonderlijke communautaire beschikkingen [beschikking C (89) 2178 021 van 21 december 1989, respectievelijk beschikking C (88) 0166 038 van 16 februari 1988].

Uit de gegevens waarover onze dienst beschikt, blijkt niet dat de Italiaanse autoriteiten de wijzigingen in het project die tot de wijzigingen in de financiële raming hebben geleid, tijdig hebben gemeld.

Het financieel reglement van de Commissie schrijft voor, dat de budgettaire verplichtingen volledig dienen overeen te stemmen met de verrichte betalingen en met de juridische verplichtingen die uit specifieke beschikkingen van de Commissie voortvloeien.

De afsluiting van bijstand nr. 850503067 heeft op 7 april 2000 plaatsgevonden op basis van het verzoek om definitieve betaling van uw ministerie van 28 oktober 1999.

Gelet op het voorgaande zijn wij van mening, dat de definitieve goedkeuring van bijstand nr. 850503066 zal moeten plaatsvinden op basis van scenario 1 ('geen herverdeling van de uitgaven'), zoals beschreven op bladzijde 7 van het uittreksel van het controleverslag in bijlage bij uw voornoemde brief.

[...]"

- 13 Op 26 maart 2001 heeft de betalingsautoriteit bij de Commissie een verzoek om betaling ingediend van het saldo van bijstand nr. 850503066 ter hoogte van 15 236 000 000 ITL. Aan subsidiabele overheidsuitgaven gaf zij een bedrag van 227 153 000 000 ITL op en aan totale investeringskosten een bedrag van 230 957 000 000 ITL.

- 14 Op dezelfde dag heeft de betalingsautoriteit bij de Commissie tevens een verzoek om betaling van het saldo van bijstand nr. 850503067 ingediend, dat diende ter vervanging van het betalingsverzoek van 28 oktober 1999. Het saldo waar thans om werd verzocht, bedroeg nog steeds 15 696 300 000 ITL, maar de totale investeringskosten en de subsidiabele overheidsuitgaven bedroegen nog slechts 185 252 000 000 ITL, respectievelijk 156 963 000 000 ITL. Ter terechtzitting heeft verzoekster onderstreept, dat het doel van dit verzoek niet herziening van het saldo van deze bijstand was, maar certificering van de subsidiabele overheidsuitgaven voor deze bijstand.
- 15 Tijdens een bijeenkomst op 2 april 2001 heeft de Commissie haar eerdere standpunt, zoals verwoord in haar brief van 7 maart 2001, ten overstaan van de betalingsautoriteit bevestigd.
- 16 Op 11 mei 2001 heeft de Commissie de betalingsautoriteit een voorstel tot afsluiting van bijstand nr. 850503066 gedaan „op basis van het standpunt in haar brief van 7 maart 2001, zoals bevestigd tijdens de bijeenkomst van [2 april 2001]”. Dit voorstel ging uit van een bedrag aan subsidiabele overheidsuitgaven van 187 181 583 042 ITL en een EFRO-bijstand ter hoogte van 65 922 645 280 ITL (in plaats van 80 000 000 000 ITL zoals aanvankelijk voorzien), hetgeen overeenkwam met 35,22 % van de subsidiabele overheidsuitgaven. De Commissie verzocht de betrokken autoriteiten, haar binnen drie weken hun eventuele opmerkingen hierover kenbaar te maken.
- 17 De betalingsautoriteit en de regio Campanië hebben bij brieven van 21 mei, respectievelijk 5 juni 2001 opmerkingen bij de Commissie ingediend.
- 18 Bij brief van 12 september 2001 aan de Italiaanse Republiek heeft de Commissie het voorstel in haar brief van 11 mei 2001 bevestigd en de Italiaanse autoriteiten verzocht haar hun definitieve standpunt binnen een termijn van twee maanden kenbaar te maken.

- 19 Bij brief van 6 december 2001 heeft verzoekster de Commissie laten weten, „het voorstel tot afsluiting van bijstand [nr. 850503066] volstrekt af te wijzen”.
- 20 In een naar aanleiding van een inlichtingenverzoek van de Commissie opgesteld rapport van 13 maart 2002 heeft de betalingsautoriteit geconstateerd, dat er geen overlapping bestond tussen de uitgaven betreffende bijstand nr. 850503066 en die betreffende bijstand nr. 850503067. Het bedrag van 40 221 000 000 ITL, dat het verschil vertegenwoordigde tussen enerzijds de in de brief van 28 oktober 1999 gedeclareerde en anderzijds de in haar herzieningsverzoek van 26 maart 2001 gedeclareerde totale investeringskosten van project nr. 850503067 (225 473 000 000 ITL, resp. 185 252 000 000 ITL), stond voor de volgende kosten: werkzaamheden ter verlenging van de tunnel Materdei-Museo, stuttingsmaatregelen in verband met deze verlenging en de in verband met deze werkzaamheden verschuldigde bouwleges.
- 21 In haar rapport heeft de betalingsautoriteit eveneens opgemerkt, dat het herzieningsverzoek van 26 maart 2001 voortvloeide uit „de noodzaak om de kosten van de verlenging van de tunnel Materdei-Museo [...] toe te rekenen aan de financiering door EFRO-bijstand nr. 850503066, aangezien de verlenging van de tunnel het gevolg was van de verlaging en de verplaatsing van het station Museo”. Zij concludeerde hieruit, dat het verzoek om betaling van het saldo van bijstand nr. 850503066, zoals vervat in de brief van 26 maart 2001 (zie punt 13 supra), „volkomen gerechtvaardigd” was.
- 22 Bij brief van 11 juni 2002, waarvan op 26 juni 2002 een afschrift aan verzoekster is gezonden, heeft de Commissie de betalingsautoriteit in kennis gesteld van „[haar] definitieve besluit om [bijstand nr. 850503066] af te sluiten overeenkomstig de brief van 11 mei 2001” (hierna: „bestreden beschikking”). Zij overwoog met name het volgende:

„Uit [het rapport van 13 maart 2002] blijkt dat uitgaven ten bedrage van 39 971 416 958 ITL, die eerder waren gedeclareerd in het kader van [bijstand nr. 850503067], zijn opgenomen in de eindafrekening [van bijstand nr. 850503066]. Deze uitgaven betreffen de verlenging van de tunnel Museo-Materdei.

De Commissie is van mening dat deze uitgaven niet aan [bijstand nr. 850503066] kunnen worden toegerekend, en wel om de volgende redenen:

- de beschikkingen van de Commissie betreffende [bijstand nr. 850503066 en bijstand nr. 850503067] maken een duidelijk materieel onderscheid:
- de beschikking [...] van 21 december 1989 kent EFRO-bijstand toe voor de werkzaamheden aan het traject Dante-Museo, met inbegrip van de stations Dante en Museo (bijstand nr. 850503066);
- de beschikking [...] van 16 februari 1988 kent EFRO-bijstand toe voor de werkzaamheden aan het traject Museo-Cilea, met inbegrip van het station Materdei, maar met uitsluiting van de stations S. Rosa en Cilea (bijstand nr. 850503067);
- aangezien voornoemde werkzaamheden ter verlenging van de tunnel Materdei-Museo duidelijk zijn uitgevoerd op het traject Museo-Cilea, hebben zij dus betrekking op [bijstand nr. 850503067] en vallen zij onder de beschikking van 16 februari 1988;

- uit de ter beschikking van de Commissie staande gegevens blijkt duidelijk dat de wijziging van het project eind 1988/begin 1989 tot een stijging van de uitgaven ten laste van [bijstand nr. 850503067] heeft geleid en dat de uitgaven met betrekking tot de verlenging van de tunnel Materdei-Museo niet in de onderhavige financiering waren begrepen.”
- 23 Op 3 september 2002 heeft verzoekster op basis van artikel 32, lid 5, van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB L 161, blz. 1), een verzoek om herziening van de definitieve betaling van het saldo van bijstand nr. 850503066 bij de Commissie ingediend, waarbij zij verzocht „het verzoek van de Italiaanse autoriteiten van 26 maart 2001 om herziening van de rekeningen betreffende [bijstand nr. 850503067]” in te willigen. In antwoord op een bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang gestelde vraag van het Gerecht heeft verzoekster te kennen gegeven, dat de Commissie bij memorandum van 25 september 2002 had laten weten dat zij haar standpunt in de bestreden beschikking handhaafde.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 24 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 september 2002 heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 25 De Commissie heeft geen verweerschrift binnen de gestelde termijn ingediend. Aangezien verzoekster echter niet heeft gevorderd dat haar conclusies worden toegewezen, overeenkomstig artikel 122, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, is aan de Commissie een nieuwe termijn verleend voor de indiening van een verweerschrift.

26 Op 19 december 2002 heeft de Commissie een verweerschrift ingediend, waarin zij zich heeft beperkt tot de volgende overwegingen:

„1. [Verzoekster] heeft op 6 september 2002 beroep ingesteld, dat op dezelfde datum ter griffie van het Gerecht is geregistreerd, strekkende tot nietigverklaring van de [bestreden beschikking].

2. In de ‚Inleiding‘ van het verzoekschrift (punten 1 tot en met 4, bladzijden 3 en 4) zet [verzoekster] uiteen dat zij op 3 september 2002 een administratief verzoek om herziening van de bestreden beschikking heeft ingediend volgens de ter zake geldende bepalingen en dat zij in afwachting is van de uitkomst daarvan. Verzoekster preciseert in dit verband, dat zij ‚het onderhavige beroep tot behoud van rechten‘ heeft ingesteld teneinde te voorkomen dat de beroepstermijn afloopt, en dat zij zich ‚de mogelijkheid voorbehoudt om het onderhavige beroep in te trekken indien de Commissie mocht besluiten de procedure betreffende [bijstand nr. 850503066] te heropenen en tegelijk het op 26 maart 2001 door de betalingsautoriteit ingediende verzoek om herziening van het saldo betreffende [bijstand nr. 850503067] in te willigen‘.

3. De Commissie constateert dat de bevoegde diensten van het directoraat-generaal ‚Regionaal beleid‘ en [verzoekster] met elkaar in contact zijn getreden om de mogelijkheden van een oplossing in der minne te onderzoeken. In deze omstandigheden hoopt zij dat [verzoekster] spoedig in staat zal zijn om haar beroep redelijkerwijs in te trekken, zodat het Gerecht de onderhavige zaak zonder beslissing kan schrappen van de rol.

4. In afwachting daarvan verzoekt de Commissie het Gerecht, met instemming van [verzoekster], de behandeling van de zaak te schorsen tot 15 mei 2003 overeenkomstig het bepaalde in artikel 77, sub c, van het Reglement voor de procesvoering.”

- 27 Bij beschikking van 10 maart 2003 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht krachtens artikel 77, sub c, van het Reglement voor de procesvoering besloten de procedure te schorsen tot 15 mei 2003.
- 28 Bij brief van 9 mei 2003 heeft verzoekster meegedeeld dat zij afzag van repliek.
- 29 Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht verzoekster bij brieven van 26 september 2003, 8 december 2003 en 6 april 2004 verzocht bepaalde stukken over te leggen en bepaalde vragen te beantwoorden. Verzoekster heeft binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken voldaan.
- 30 De schriftelijke behandeling is gesloten op 23 december 2003.

31 Tijdens de terechtzitting van 6 juli 2004 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

32 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te voordelen.

33 De Commissie concludeert als volgt:

„De Commissie heeft de eer te concluderen dat zij hoopt:

— dat [verzoekster] spoedig in staat zal zijn om haar beroep redelijkerwijs in te trekken;

— dat het Gerecht niet op de zaak hoeft te beslissen en de zaak zal kunnen schrappen van de rol;

— dat het Gerecht in de tussenliggende tijd de behandeling van de zaak kan schorsen;

- dat het Gerecht uitspraak doet over de kosten overeenkomstig het Reglement voor de procesvoering.”

In rechte

Inleidende opmerkingen

- 34 Vooraf moeten enkele inleidende opmerkingen worden gemaakt over het voorwerp van bijstand nr. 850503066 en bijstand nr. 850503067 en de beschikkingen van 16 februari 1988 en 21 december 1989.
- 35 Verzoekster baseert haar beroep namelijk grotendeels op de premisse dat de in casu toegekende bedragen aan EFRO-bijstand „eenzelfde aard” hebben. Zij stelt dat „de lijn [Dante-Vanvitelli] in haar geheel moet worden beschouwd als één enkel project in technisch, functioneel en economisch opzicht” en dat de opsplitsing van deze lijn in drie trajecten, te weten Dante-Museo, Museo-Cilea en Cilea-Vanvitelli, terug te voeren is op „louter financiële overwegingen in verband met de voortgang van de werkzaamheden en dus met de wijze van betaling van de structuurfondsen”.
- 36 Dit kan niet worden aanvaard. Uit het dossier blijkt namelijk duidelijk dat elk van deze drie trajecten, ook al maakten ze deel uit van een groter investeringsproject (namelijk de aanleg van lijn 1, waarin het traject Dante-Vanvitelli opgaat), een afzonderlijk project vormde en dat elk van deze projecten een specifieke EFRO-bijstand ontving. Deze financiële bijstand was toegekend bij drie afzonderlijke Commissiebeschikkingen, die op verschillende data waren gegeven en met name in

onderling verschillende financieringspercentages voorzagen, en die ieder voortvloeiden uit drie afzonderlijke verzoeken van de Italiaanse autoriteiten.

- 37 Zo was bijstand nr. 850503066 het voorwerp van de beschikking van 21 december 1989, die was gegeven naar aanleiding van verzoek nr. 85/IT/03/064/CA van de Italiaanse autoriteiten van 18 november 1985. Het project waarvoor deze bijstand was toegekend, bestond in de aanleg van de stations Dante en Museo en van het traject tussen deze stations. De uitvoering van dit project was aanvankelijk gepland gedurende de periode van 1 november 1989 tot en met 30 juni 1994. Het financieringspercentage bedroeg 35,22 % van het bedrag van de overheidsuitgaven in verband met deze werkzaamheden.
- 38 Bijstand nr. 850503067 was het voorwerp van de beschikking van 16 februari 1988, gegeven naar aanleiding van verzoek nr. 85/IT/03/065/CA van de Italiaanse autoriteiten van 18 november 1985. Het project waarvoor deze bijstand was toegekend, bestond in de aanleg van het station Materdei en van het traject Museo-Cilea. De uitvoering van dit project was aanvankelijk gepland in de periode van december 1987 tot en met december 1990. Het financieringspercentage bedroeg 50 % van het bedrag van de overheidsuitgaven in verband met deze werkzaamheden.
- 39 Verzoekster voert tot staving van haar beroep drie middelen aan. Het eerste heeft betrekking op schending van het vertrouwensbeginsel, het tweede op schending van een „beginsel van materiële billijkheid” en het derde op een motiveringsgebrek.
- 40 Het middel betreffende schending van een „beginsel van materiële billijkheid” dient als eerste te worden onderzocht.

Het tweede middel: schending van een „beginsel van materiële billijkheid”

- 41 Verzoekster herhaalt om te beginnen dat de uitvoering van de trajecten Dante-Museo en Museo-Materdei deel uitmaakte van één enkel project, „dat een in technisch, functioneel en economisch opzicht ondeelbaar geheel vormt”.
- 42 Zij geeft hierop de volgende toelichting:
- aanvankelijk had de betalingsautoriteit de totale subsidiabele uitgaven opgesplitst „op basis van de locatie van de werkzaamheden, zonder rekening te houden met de uitgevoerde variant”, hetgeen had geleid tot een aanzienlijke stijging van de „investeringskosten die volgens dit gezichtspunt aan het traject Museo-Materdei moesten worden toegerekend” en dus tot een „sterke en ongerechtvaardigde verlaging van het cofinancieringspercentage [van bijstand nr. 850503067]”;
 - aangezien een wijziging van de verdeling van de „globale financiering” over de twee afzonderlijke bijstandsbedragen, namelijk door een deel van de uit hoofde van bijstand nr. 850503066 toegekende financiering over te hevelen naar bijstand nr. 850503067, een nieuwe beschikking van de Commissie zou hebben geveerd, heeft de betalingsautoriteit er de voorkeur aan gegeven om herziening van de afrekening van bijstand nr. 850503067 te verzoeken, zodat de uitgaven in verband met de verlenging van het traject werden uitgezonderd van deze bijstand en in plaats daarvan toegerekend aan bijstand nr. 850503066;
 - de betalingsautoriteit was namelijk van oordeel dat „bedoelde uitgaven evengoed op basis van het functionaliteitsbeginsel als op basis van het criterium van de locatie van de werkzaamheden [aan bijstand nr. 850503066] konden

worden toegerekend, omdat zij immers waren verricht [...] in het kader van de wijziging van het plan betreffende het station Museo, dat onder [bijstand nr. 850503066] viel”;

- derhalve heeft de betalingsautoriteit in haar verzoek om betaling van het saldo van bijstand nr. 850503066 een totaalbedrag van 230 957 000 000 ITL aan uitgaven gedeclareerd en tegelijkertijd om herziening van de afrekening van bijstand nr. 850503067 verzocht;

- terwijl de stijging van de voor bijstand nr. 850503067 als subsidiabel gedeclareerde uitgaven niet tot een stijging van het bedrag van deze bijstand heeft geleid, heeft de verkorting van het traject Dante-Museo daarentegen tot een vermindering van het bedrag van bijstand nr. 850503066 geleid.

43 Gelet hierop is verzoekster de opvatting toegedaan, dat de Commissie zich ten onrechte buitensporig formalistisch heeft opgesteld door voornoemd herzieningsverzoek af te wijzen en het bedrag van bijstand nr. 850503066 te verlagen „wegens onvoldoende subsidiabele uitgaven (die reeds ten onrechte aan [bijstand nr. 850503067] waren toegerekend), ondanks het feit dat de totale verrichte uitgaven hoger bleken dan voorzien en ondanks het feit dat wordt erkend dat de werkzaamheden in overeenstemming met de plannen zijn uitgevoerd”. Door aldus te handelen heeft de Commissie zich schuldig gemaakt aan een kennelijke schending van een „beginsel van materiële billijkheid”.

44 Verzoekster voegt hieraan toe, dat indien de Commissie het door de betalingsautoriteit in haar herzieningsverzoek gehanteerde „functionele criterium voor de toerekening van de uitgaven” werkelijk onaanvaardbaar had geacht, zij dit tijdig aan de Italiaanse autoriteiten kenbaar had moeten maken en hun op de juiste procedure had moeten wijzen. Zij meent dat de Commissie best een oplossing voor dit louter formele probleem had kunnen vinden en aldus had kunnen voorkomen dat haar nadeel werd berokkend.

- 45 Het Gerecht is, in tegenstelling tot verzoekster, van oordeel dat de bestreden beschikking volkomen gerechtvaardigd is en niet van een buitensporig formalisme getuigt.
- 46 Meer concreet acht het deze beschikking gerechtvaardigd uit hoofde van de noodzaak om de goede werking van het stelsel van communautaire financiële bijstand en een gezond financieel beheer van de gemeenschapsfondsen te verzekeren. De beschikking strookt met het beginsel, dat het juridische en financiële kader van elke bijstand strikt wordt afgebakend door de beschikking houdende toekenning van de bijstand.
- 47 Zoals de Commissie in de bestreden beschikking terecht heeft opgemerkt, maken de beschikkingen van 16 februari 1988 en 21 december 1989 een „duidelijk materieel onderscheid”. Uit het dossier blijkt namelijk, dat de werkzaamheden betreffende project nr. 850503067, dat onder de beschikking van 16 februari 1988 valt, betrekking hadden op de aanleg van het traject Museo-Cilea, met inbegrip van het station Materdei, maar met uitsluiting van de stations Salvator Rosa en Cilea, en dat de werkzaamheden betreffende project nr. 850503066, dat onder de beschikking van 21 december 1989 valt, betrekking hadden op de aanleg van het traject Dante-Museo, met inbegrip van deze twee stations.
- 48 Tevens volgt uit het dossier (zie, meer concreet, het document getiteld „Uittreksel van het controleverslag van 11 januari 2001”, geciteerd in punt 10, en het rapport van 13 maart 2002 van de betalingsautoriteit, genoemd in punt 20), dat de in de onderhavige zaak omstreden uitgaven uitsluitend werkzaamheden na het station Museo betreffen, te weten de verlenging van de lijn Museo-Materdei.
- 49 Het lijdt derhalve geen twijfel dat deze uitgaven en werkzaamheden onder project nr. 850503067 vielen en niet onder project nr. 850503066. Zo had overigens ook de betalingsautoriteit dit aanvankelijk opgevat, aangezien zij in haar verzoek van

28 oktober 1999 om betaling van het saldo van bijstand nr. 850503067 een bedrag van 225 473 000 000 ITL aan totale investeringskosten en subsidiabele overheidsuitgaven had opgegeven, een bedrag dus waarin ook de betrokken uitgaven waren opgenomen.

50 Aangezien de beschikking van 16 februari 1988 in bijstand voorzag tot een maximumbedrag van 78 481 500 000 ITL, heeft de Commissie terecht slechts dit bedrag betaald, ondanks het feit dat de totale overheidsuitgaven in verband met project nr. 850503067 hoger bleken dan aanvankelijk was voorzien.

51 Aangezien de in de onderhavige zaak centraal staande uitgaven niet konden worden toegerekend aan project nr. 850503066 en reeds aan project nr. 850503067 waren gekoppeld, dat sinds april 2000 was afgesloten, kon de Commissie niet instemmen met het door de betalingsautoriteit op 26 februari 2001 voorgestelde scenario „met herverdeling van de uitgaven”. Zij heeft het bedrag van bijstand nr. 850503066 dan ook terecht vastgesteld op 65 922 645 280 ITL, zijnde 35,22 % van de subsidiabele overheidsuitgaven (187 181 583 042 ITL).

52 Voorts acht het Gerecht de in casu door de betalingsautoriteit gevolgde handelwijze om integrale betaling van het maximumbedrag van 80 000 000 000 ITL als genoemd in de beschikking van 21 december 1989 te trachten te verkrijgen, te weten indiening van een eenvoudig verzoek om herziening van de afrekening van de uitgaven betreffende project nr. 850503067, niet regelmatig.

53 In de eerste plaats is dit verzoek ingediend, terwijl bijstand nr. 850503067 al sinds bijna een jaar definitief was afgesloten en de betrokken overheidsuitgaven waren toegerekend aan project nr. 850503067.

- 54 In de tweede plaats kon het door verzoekster beoogde resultaat hoe dan ook niet worden bereikt door een eenvoudig verzoek om herziening van de afrekening in te dienen, zelfs niet indien dit verzoek tijdig voor de afsluiting van bijstand nr. 850503067 was ingediend. In feite hadden de bevoegde Italiaanse autoriteiten, zoals de Commissie ter terechtzitting herhaaldelijk heeft uiteengezet, uiterlijk op het tijdstip waarop zij de wijzigingen bij het traject Dante-Vanvitelli goedkeurden, een formeel verzoek om wijziging van de beschikkingen van 16 februari 1988 en 21 december 1989 bij de Commissie moeten indienen, vergezeld van een nieuwe raming van de totale investeringskosten en van de subsidiabele overheidsuitgaven van elk van de twee betrokken projecten. Een dergelijk verzoek had tot een nieuwe beschrijving van de werkzaamheden van elk van beide projecten of tot een aanpassing van de twee bedragen aan financiële bijstand kunnen leiden.
- 55 Geconstateerd moet echter worden dat een dergelijk formeel verzoek in casu nimmer is ingediend. De brief van Metropolitana di Napoli aan de Commissie van 8 november 1988 die verzoekster in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft overgelegd, kon daartoe niet volstaan, omdat deze slechts een weergave van de stand van zaken van de werkzaamheden op de verschillende trajecten van lijn 1 bevatte. Wat meer concreet het traject Museo-Materdei aangaat, volstaat deze onderneming in wezen met de vermelding dat verzoekster voornemens is de „voorgestelde variant” goed te keuren.
- 56 Verder heeft verzoekster geen enkel overtuigend bewijs geleverd voor haar stelling dat de Commissie „voortdurend is geïnformeerd over de wijzigingen in het oorspronkelijke project als gevolg van de [betrokken] variant”. De gegevens die zij het Gerecht in antwoord op een schriftelijk verzoek om inlichtingen hieromtrent heeft verstrekt, kunnen hooguit aantonen dat de Commissie ten tijde van de indiening door de Italiaanse autoriteiten van de verzoeken om toekenning van EFRO-bijstand, ermee bekend was dat een paar jaar eerder de mogelijkheid was bestudeerd om de bouwwerkzaamheden aan het station Museo niet bovengronds uit te voeren. Aangaande het „gemeentebesluit” waarnaar verzoekster in haar eerste

middel verwijst (zie hierna, punt 61) en waarmee naar alle waarschijnlijkheid wordt bedoeld op gemeentebesluit nr. 257 van 14 mei 1991 (zie hierboven, punt 6), volstaat de constatering dat, nog afgezien van het feit dat het niet in het dossier is opgenomen, uit niets blijkt dat dit besluit op enig moment aan de Commissie is overgelegd.

- 57 Tot slot is het Gerecht van oordeel, dat verzoekster de Commissie niet kan verwijten dat zij de Italiaanse autoriteiten niet tijdig op de ongeoorloofdheid van het door hen gehanteerde criterium ter toerekening van de uitgaven heeft gewezen en niet heeft meegedeeld welke procedure dan wél moest worden bewandeld. Uit het dossier blijkt namelijk dat de betalingsautoriteit haar twee scenario's voor de toerekening van de uitgaven pas op 26 februari 2001 (zie hierboven, punt 10) voor het eerst aan de Commissie heeft gepresenteerd. Op 2 april daaraanvolgend heeft de Commissie een bijeenkomst met de betalingsautoriteit georganiseerd, waarin zij heeft uiteengezet waarom zij het scenario „met herverdeling van de uitgaven” onaanvaardbaar achtte. Bovendien heeft de Commissie de betalingsautoriteit op 11 mei 2001 een voorstel tot afsluiting van bijstand nr. 850503066 gedaan, waarbij zij uitdrukkelijk verwees naar haar brief van 7 maart 2001 en naar de bijeenkomst van 2 april 2001 (zie hierboven, punt 16).
- 58 Uit de voorgaande overwegingen vloeit voort, dat het middel betreffende schending van een „beginsel van materiële billijkheid” niet kan worden aanvaard.

Het eerste middel: schending van het vertrouwensbeginsel

- 59 Verzoekster stelt dat de Commissie het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door het bedrag van bijstand nr. 850503066 te verlagen ten opzichte van het in de beschikking van 21 december 1989 voorziene bedrag en door het herzieningsverzoek met betrekking tot bijstand nr. 850503067 af te wijzen.

60 Door haar eerdere handelwijze had de Commissie volgens verzoekster bij haar het gewettigd vertrouwen gewekt dat het integrale bedrag van bijstand nr. 850503066 zou worden betaald.

61 Hiertoe stelt verzoekster het volgende:

- het „gemeentebesluit houdende wijziging van het project ter aanleg van het station Museo en van de tunnel op de route Museo-Materdei” is aan de Commissie meegedeeld;

- de Commissie was dus bekend met de technische noodzaak om het station Museo te verplaatsen in de richting van het station Dante, hetgeen enerzijds tot een verkorting van het traject Dante-Museo en een verlenging van het traject Museo-Materdei alsmede van de tunnel op laatstgenoemd traject, en anderzijds tot een toename van de totale lengte van de route zou leiden;

- de Commissie heeft zich nimmer tegen deze wijziging van het project verzet, noch heeft zij betwijfeld of dit in technisch opzicht wel doelmatig en „economisch verantwoord” was;

- de Commissie heeft er nimmer op gewezen dat de uitvoering van voornoemde wijziging „wegens de opsplitsing — uit financieel oogmerk — van het project in twee financieringsacties, tot een verlaging van de totale bijstand zou leiden, ondanks de stijging van de investeringskosten”;

- de werkzaamheden zijn volledig uitgevoerd, overeenkomstig de gestelde voorwaarden en binnen de gestelde termijnen;

- de totale uitgaven voor de aanleg van het traject Dante-Vanvitelli waren niet lager, maar juist hoger dan de aanvankelijk voorziene uitgaven;

- het is nooit verzoeksters bedoeling geweest, dat de Commissie zou bijdragen in de extra uitgaven die gemoeid waren met de wijziging van het project; zij wilde slechts integrale betaling van de aanvankelijk voorziene bijstand.

⁶² Het Gerecht herinnert er in dit verband aan, dat volgens de rechtspraak elke marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel kan beroepen (arresten Gerecht van 14 juli 1997, Interhotel/Commissie, T-81/95, Jurispr. blz. II-1265, punt 45, en 29 september 1999, Sonasa/Commissie, T-126/97, Jurispr. blz. II-2793, punt 33).

⁶³ In casu hebben de gegevens waarop verzoekster zich heeft beroepen, bij haar niet de gegronde verwachtingen kunnen wekken dat zij het integrale bedrag zou ontvangen van de in de beschikking van 21 december 1989 bedoelde bijstand.

⁶⁴ Zoals immers reeds in punt 56 hierboven is geconstateerd, is niet komen vast te staan dat het „gemeentebesluit houdende wijziging van het project voor de aanleg van het station Museo en van de tunnel op de route Museo-Materdei” aan de

Commissie is meegedeeld. Meer in het algemeen is niet aangetoond dat de bevoegde Italiaanse autoriteiten de Commissie tijdig en met de nauwkeurigheid die deze van steunbegunstigden mag verwachten, in kennis hebben gesteld van de wijzigingen in de betrokken projecten. Het feit dat de Commissie geen bezwaren jegens deze wijzigingen heeft geuit, kan in deze omstandigheden niet aldus worden opgevat dat zij ermee heeft ingestemd dat bepaalde overheidsuitgaven die duidelijk onder project nr. 850503067 vielen, niettemin aan project nr. 850503066 konden worden toegerekend.

- 65 De houding van de Commissie kon te meer niet aldus worden opgevat, omdat de betalingsautoriteit zelf in haar verzoek van 28 oktober 1999 om betaling van het saldo van bijstand nr. 850503067 voornoemde overheidsuitgaven had toegerekend aan project nr. 850503067 en pas op 26 februari 2001 heeft gesteld dat deze uitgaven in werkelijkheid onder project nr. 850503066 vielen.
- 66 Wat hiervan ook zij, het door verzoekster beoogde resultaat had slechts kunnen worden bereikt — zoals hierboven in punt 54 reeds is geconstateerd — door de indiening van een formeel verzoek tot wijziging van de beschikkingen van 16 februari 1988 en 21 december 1989. Dit verzoek is in casu niet ingediend.
- 67 Hieruit volgt dat het middel ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel ongegrond is.

Het derde middel, betreffende een motiveringsgebrek

- 68 Verzoekster stelt dat de bestreden beschikking wordt gekenmerkt door een motiveringsgebrek.

- 69 Zij betoogt in de eerste plaats, dat de Commissie in deze beschikking niet duidelijk en ondubbelzinnig de redenen van de afwijzing van het verzoek om herziening van de afrekening van bijstand nr. 850503067 heeft uiteengezet, noch de redenen waarom zij van mening was dat de stijging van de uitgaven als gevolg van de wijziging van het project moest worden toegerekend aan deze bijstand in plaats van aan bijstand nr. 850503066.
- 70 Verzoekster voert in de tweede plaats aan dat uit de bestreden beschikking niet duidelijk naar voren komt, op grond van welke redenen het aanvankelijk toegekende bedrag van bijstand nr. 850503066 is verlaagd. Tot staving hiervan beroept zij zich op het arrest van het Hof van 4 juni 1992, Cipeke/Commissie (C-189/90, Jurispr. blz. I-3573, punten 16-18), en het arrest van het Gerecht van 6 december 1994, Lisrestal e.a./Commissie (T-450/93, Jurispr. blz. II-1177).
- 71 Op dit punt moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de motivering van een individuele beschikking de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Of sprake is van een toereikende motivering, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke of juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context waarbinnen de betrokken handeling is vastgesteld (zie arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63, en aangehaalde rechtspraak).
- 72 Uit de bestreden beschikking blijkt ondubbelzinnig, dat de Commissie van mening was dat de beschikking van 21 december 1989 betrekking had op de werkzaamheden aan het traject Dante-Museo, terwijl de beschikking van 16 februari 1988 de werkzaamheden betrof aan het traject Museo-Cilea, en dat de in casu omstreden uitgaven uitsluitend moesten worden toegerekend aan bijstand nr. 850503067 op

grond dat zij betrekking hadden op de werkzaamheden aan dit laatste traject. Uit de bestreden beschikking volgt verder ook duidelijk, dat deze uitgaven naar de mening van de Commissie daarom in mindering moesten worden gebracht op de uitgaven die in het kader van bijstand nr. 850503066 waren gedeclareerd, met het gevolg dat het aanvankelijk voor deze bijstand goedgekeurde bedrag moest worden verlaagd.

- 73 Bovendien had de Commissie in haar brief van 7 maart 2001 (zie hierboven, punt 12) reeds onderstreept, dat er een duidelijk onderscheid bestond tussen bijstand nr. 850503066 en bijstand nr. 850503067 en tussen de beschikkingen tot toekenning van die bijstand, en dat de Italiaanse autoriteiten haar niet tijdig hadden geïnformeerd over de wijzigingen in het project voor de aanleg van de lijn Dante-Vanvitelli.
- 74 Hieruit volgt dat het middel betreffende een motiveringsgebrek niet kan worden aanvaard.
- 75 Gelet op het voorgaande moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 76 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. In het onderhavige geval heeft de Commissie het Gerecht verzocht, over de kosten te beslissen „overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering”. Dit kan niet worden opgevat als een vordering om verzoekster in de kosten te verwijzen (zie in die zin arrest Hof van 31 maart 1992, Burban/Parlement, C-255/90 P, Jurispr. blz. I-2253, punt 26). Derhalve dient te worden beslist, dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) **Verwerpt het beroep.**

- 2) **Verstaat dat elke partij haar eigen kosten draagt.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 mei 2005.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

P. Lindh