ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

17 juni 1999 *

In zaak T-82/96,

Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP), vereniging naar Portugees recht, gevestigd te Lissabon,

Alcântara Refinarias — Açúcares SA, vennootschap naar Portugees recht, gevestigd te Santa Iria de Azóia (Portugal),

RAR Refinarias de Açúcar Reunidas SA, vennootschap naar Portugees recht, gevestigd te Porto (Portugal),

vertegenwoordigd door G. van der Wal, advocaat bij de Hoge Raad der Nederlanden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Khan, A. C. Jessen, en J. Flett, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door S. Brasil de Brito, hoofdadviseur bij de juridische afdeling van de diensten van de minister-president, en L. Inez Fernandes, directeur van de juridische dienst van de algemene directie communautaire aangelegenheden, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Portugese ambassade, Allée Scheffer 33,

en

DAI — Sociedade de Desenvolvimento Agro-industrial SA, vennootschap naar Portugees recht, gevestigd te Monte da Barca (Portugal), vertegenwoordigd door L. Sáragga Leal, D. Franco en R. Oliveira, advocaten te Lissabon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 11 januari 1996 waarbij is besloten geen bezwaar te maken tegen staatssteunmaatregel N11/95 ten behoeve van DAI — Sociedade de Desenvolvimento Agro-industrial SA, alsmede van de brief van de Commissie van 19 maart 1996 aan verzoeksters,

wijst

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

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, R. García-Valdecasas, V. Tiili, P. Lindh en P. Mengozzi, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 18 november 1998,

het navolgende

Arrest

Feiten en procesverloop

Voorgeschiedenis van de zaak

1 Bij brief van 11 januari 1996 heeft de Commissie aan de Portugese regering haar beslissing betekend om niet uit hoofde van de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) bezwaar te maken tegen met name staatssteunmaatregel N11/95, die door Portugal is vastgesteld ten gunste van de voorgenomen investering van DAI — Sociedade de Desenvolvimento Agro-industrial SA (hierna: „DAI") voor de bouw van een bietsuikerfabriek te Coruche, in het dal van de Taag en Sorraia (hierna: „besluit van 11 januari 1996" of „bestreden besluit").

2 Het investeringsproject betrof aanvankelijk een suikerproductiecapaciteit van maximum 60 000 ton per jaar, overeenkomend met het quotum voor witte suiker dat aan continentaal Portugal is toegekend bij artikel 26 en bijlage I, hoofdstuk XIV, sub c, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (hierna: „Toetredingsakte"), waarbij wijzigingen zijn aangebracht in verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4; hierna: „verordening nr. 1785/81"). Volgens de Toetredingsakte is dit quotum bedoeld om het voor de in continentaal Portugal gevestigde ondernemingen mogelijk te maken „in dit gebied een suikerproductie op te starten". Dit quotum is op

70 000 ton gebracht bij verordening (EEG) nr. 1599/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot wijziging van verordening nr. 1785/81 (PB L 206, blz. 43).

3 De onderzoeksprocedure betreffende bedoelde steunmaatregelen ten gunste van DAI is als volgt verlopen voor de Commissie: in een eerste fase hebben de Portugese autoriteiten deze steunmaatregelen aangemeld met het oog op het verkrijgen van financiële bijstand van de structuurfondsen. Dit verzoek om gemeenschapssteun was aanvankelijk ingediend in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), en is daarna aangepast en ingediend in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie, omdat het moest worden getoetst aan de regels voor de landbouwsector en niet aan die voor de industrie.

4 De rietsuikerfabrieken Alcântara Refinarias — Açúcares SA en RAR Refinarias de Açúcar Reunidas SA, die toen de enige suikerproducenten in continentaal Portugal waren, alsook de associatie van deze twee fabrieken, Associação dos Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP), hebben klachten ingediend tegen bovenbedoelde steunmaatregelen ten gunste van DAI.

5 Gelet op deze klachten, hebben de Portugese autoriteiten in een tweede fase deze steunmaatregelen ook aangemeld in het kader van artikel 93, lid 3, van het Verdrag.

6 Bij brief van 19 maart 1996 heeft de Commissie de drie klagende partijen ervan in kennis gesteld, dat zij op 11 januari 1996 had beslist tegen deze steunmaatregelen geen bezwaren te maken uit hoofde van artikel 92 van het Verdrag.

Juridische context

7 Bovenbedoelde steunmaatregelen zijn te zien in de juridische context van het gemeenschapsbeleid inzake staatssteun en interventies van de structuurfondsen in de landbouwsector. Ingevolge artikel 42, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikel 36, eerste alinea, EG) zijn de verdragsbepalingen over staatssteun „op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door de Raad met inachtneming van de in artikel 39 EG-Verdrag vermelde doeleinden [inzake gemeenschappelijk landbouwbeleid] zal worden bepaald (...)".

8 In dit verband is in verordening nr. 1785/81, artikel 44, bepaald, dat „behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de productie van en de handel in de in artikel 1, lid 1, genoemde producten", waaronder met name bietsuiker en rietsuiker, alsmede suikerbieten en suikerriet. Volgens artikel 45 van deze verordening, moet zij „zodanig worden toegepast dat gelijkelijk en op passende wijze rekening wordt gehouden met de in de artikelen 33 en 110 van het Verdrag gestelde doeleinden".

9 Wat bovendien de medefinanciering door de Gemeenschap van bepaalde investeringen in het kader van de regeling voor de structuurfondsen betreft, en gelet op het oogmerk van versterking van de economische en sociale samenhang overeenkomstig artikel 130 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 158 EG), is in verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9; hierna: „verordening nr. 2052/88"), bepaald dat de structuurfondsen met name worden belast met het bevorderen van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1), het bespoedigen van de aanpassing van de landbouwstructuren (doelstelling 5 a) en het bevorderen van de ontwikkeling van het platteland (doelstelling 5 b). Volgens de bijlage bij deze verordening wordt Portugal in zijn geheel beschouwd als een regio in de zin van doelstelling 1. Bij verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad van 19 december 1988 zijn bepalingen vastgesteld voor de toepassing van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie (PB L 374,

blz. 25); deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2085/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 44).

10 Krachtens artikel 10 van verordening nr. 4256/88 van 19 december 1988 (reeds aangehaald) heeft de Raad, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening nr. 2052/88, een regeling betreffende de voorwaarden en modaliteiten van de bijdrage van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, tot de maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder landbouwproducten worden afgezet en verwerkt, vastgesteld in verordening (EEG) nr. 866/90 van de Raad van 29 maart 1990 inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB L 91, blz. 1), laatstelijk gewijzigd en herwerkt bij verordening (EEG) nr. 951/97 van de Raad van 20 mei 1997 inzake de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB L 142, blz. 22; hierna: „verordening nr. 866/90"). Artikel 1 van verordening nr. 866/90 voorziet in lid 1 in een gemeenschappelijke actie uit hoofde van doelstelling 5 a van verordening nr. 2052/88, welke actie eveneens dient bij te dragen tot het bereiken van met name de doelstellingen 1 en 5 b, als bedoeld in artikel 1 van voormelde verordening.

11 Verordening nr. 866/90 voorziet in artikel 2 in de vaststelling door de Commissie van criteria voor de selectie van investeringen die voor communautaire financiering in aanmerking komen, in de verordening „selectiecriteria" genoemd. De verordening preciseert in artikel 8, lid 1, dat aan de hand van deze selectiecriteria wordt bepaald welke investeringen voor bijstand van het fonds in aanmerking worden genomen, en bepaalt dat prioriteiten worden vastgesteld en dat wordt aangegeven welke investeringen van communautaire financiering zijn uitgesloten. Artikel 8, lid 2, bepaalt, dat „de selectiecriteria worden vastgesteld overeenkomstig de communautaire beleidslijnen, en met name die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid".

12 Op grond van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 866/90 heeft de Commissie beschikking 94/173/EG van 22 maart 1994 vastgesteld, tot vaststelling van de selectiecriteria voor investeringen ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van land- en bosbouwproducten en tot intrekking van

beschikking 90/342/EEG van 7 juni 1990 (PB L 79, blz. 29; hierna: „beschikking 94/173"). Uit de considerans van deze beschikking volgt, dat „de selectiecriteria beantwoorden aan de richtsnoeren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" (zevende overweging), en dat bij de toepassing ervan „rekening zal moeten worden gehouden met de specifieke behoeften van lokale producties die gedegen worden gerechtvaardigd" (vijfde overweging). In de bijlage als bedoeld in artikel 1 van de beschikking, is bepaald dat „in de suikersector (...) alleen de volgende investeringen voor bijstand in aanmerking komen:

— (...)

— investeringen voor het gebruik van de op grond van de Toetredingsakte voor Portugal vastgestelde hoeveelheid suiker (60 000 ton voor het Portugese vasteland)."

13 Voorts is in artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 bepaald: „Op het toepassingsgebied van deze verordening kunnen de lidstaten steunmaatregelen nemen waarbij de steunbedragen op andere voorwaarden of op een andere wijze worden toegekend dan in deze verordening is bepaald, of hoger zijn dan de in deze verordening voorgeschreven maxima, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming met de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag worden genomen." Bij de toepassing van deze verdragsbepalingen op staatssteunmaatregelen geeft de Commissie overeenkomstige toepassing aan met name de beperkingen per sector inzake de medefinanciering van dergelijke investeringen door de Gemeenschap, zulks overeenkomstig de kaderregeling van 2 februari 1996 inzake staatssteun voor investeringen voor de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB C 29, blz. 4). Volgens deze kaderregeling kan staatssteun niet worden toegekend in verband met investeringen als bedoeld in punt 1.2 van de bijlage bij beschikking 94/173 of met investeringen bedoeld in punt 2 van deze bijlage, indien aan de aldaar vastgestelde bijzondere voorwaarden niet is voldaan.

In de beschikking van 11 januari 1996 onderzochte steunmaatregelen

14 In haar beschikking van 11 januari 1996 heeft de Commissie drie soorten steunmaatregelen ten behoeve van DAI onderzocht. Een eerste steunmaatregel van 1 275 290 000 ESC is toegekend in de vorm van belastingvrijstellingen in het kader van de algemene steunregeling die Portugal heeft ingevoerd bij besluitwet 95/90 van 20 maart 1990 tot wijziging van het „Estatuto dos Beneficios Fiscais" (regeling inzake belastingvoordelen), waarbij een specifieke regeling is vastgesteld ten gunste van grote investeringsprojecten. Deze regeling voorziet in specifieke belastingvrijstellingen, beperkt tot een periode van tien jaar, ten gunste van vennootschappen die meer dan 10 miljard ESC investeren. De steun kan maximum 10 % netto bedragen van de verrichte investeringen, en in uitzonderlijke gevallen, 20 % van deze investeringen.

15 De bij besluitwet 95/90 ingevoerde regeling is overeenkomstig artikel 92 van het Verdrag goedgekeurd bij een besluit van de Commissie van 3 juli 1991 [SG(91) D/13312], aan de Portugese regering betekend op 15 juli daaropvolgend, op voorwaarde dat de individuele steunmaatregelen in overeenstemming zijn met „de verordeningen en kaderregelingen van het gemeenschapsrecht inzake bepaalde sectoren van de industrie, de landbouw en de visserij" (hierna: „besluit van 3 juli 1991" of „goedkeuringsbesluit"). Bovendien moet de Portugese regering ingevolge het goedkeuringsbesluit „alle voorstellen die in aanmerking komen voor een vrijstelling van 10 tot 20 % (ESL) alsmede alle voorstellen in gevoelige sectoren" aanmelden. Deze algemene steunregeling gold tot 31 december 1995. Bij op 30 mei 1996 aan de Portugese regering betekend besluit heeft de Commissie de verlenging van deze regeling onder dezelfde voorwaarden tot 1999 goedgekeurd, doch met weglating van de verplichting om voorstellen in gevoelige sectoren aan te melden, die niet meer is vermeld.

16 In haar beschikking van 11 januari 1996 stelt de Commissie vast, dat de belastingvrijstellingen ten gunste van DAI niet hoger zijn dan 10 % van de investering, en dat haar goedkeuringsbesluit de toekenning van deze steunmaatregelen afhankelijk stelt van de naleving van de gemeenschapsregels voor de landbouwsector. De Commissie preciseert, dat zij bij haar onderzoek van het betrokken project, wat het gedeelte betreft dat over de investeringen gaat, de naleving heeft onderzocht van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake staatssteun in de landbouwsector, en daarbij heeft vastgesteld dat de betrokken

belastingvrijstellingen niet uitgesloten zijn ingevolge beschikking 94/173, tot vaststelling van de selectiecriteria voor investeringen die in aanmerking komen voor medefinanciering in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie.

17 Een tweede steunmaatregel, van 380 000 000 ESC, voor de beroepsopleiding van het personeel van de nieuwe suikerfabriek (ten minste 200 personen), is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. De beschikking van 11 januari 1996 preciseert in dit verband, dat „volgens de praktijk van de Commissie, dit soort maatregelen bestemd voor de verwerving van nieuwe vaardigheden, wordt toegelaten voor 100 % van de in aanmerking komende kosten". In casu bedroeg de steun niet meer dan 68 % van deze kosten.

18 Ten slotte verklaart de Commissie in deze zelfde beschikking, dat de derde nationale steunmaatregel, een bedrag van 1 912 335 000 ESC (15 % van de voor steun in aanmerking komende investeringen), bij wege van medefinanciering van een krachtens verordening nr. 866/90 voor communautaire bijstand in aanmerking komende investering van 6 372 065 000 ESC (49,97 % van de in aanmerking komende investeringen), niet binnen het toepassingsgebied van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag valt, en dat zij deze steunmaatregel in het kader van bedoelde verordening zal onderzoeken.

Procesverloop en conclusies van partijen

19 Verzoeksters hebben bij op 29 mei 1996 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

20 Bij respectievelijk op 8 en 18 november 1996 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoeken hebben de Portugese Republiek en DAI verzocht om toelating tot interventie aan verweersters zijde. Bij beschikking van 18 maart 1997 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) deze verzoeken toegewezen. Op respectievelijk 19 en 24 juni 1997 hebben DAI en de Portugese Republiek hun memorie in interventie ingediend. Op respectievelijk 30 september

en 1 december 1997 hebben de Commissie en verzoeksters hun schriftelijke opmerkingen over de memories in interventie ingediend.

21 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder voorafgaande maatregelen van instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 18 november 1998 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

22 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— de beschikkingen van 11 januari 1996 en 19 maart 1996 nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

23 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het verzoek tot nietigverklaring van de brief van de Commissie van 19 maart 1996 niet-ontvankelijk te verklaren, alsook het verzoek tot nietigverklaring van haar beschikking van 11 januari 1996, voor zover zij betrekking heeft op

de steun in de vorm van belastingvrijstellingen, en het beroep te verwerpen voor het overige;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren in zijn geheel;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

24 De Portugese Republiek, interveniënte aan de zijde van de Commissie, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen.

25 DAI, interveniënte aan de zijde van de Commissie, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het strekt tot nietigverklaring van de brief van de Commissie van 19 maart 1996 en van de beschikking van 11 januari 1996, wat de steunmaatregel in de vorm van belastingvrijstellingen betreft;

— het beroep te verwerpen voor het overige;

— subsidiair, het beroep te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

Het verzoek om nietigverklaring van het besluit van 19 maart 1996

De ontvankelijkheid

1. *Argumenten van partijen*

26 De Commissie, ondersteund door de Portugese Republiek en DAI, voert aan, dat het verzoek om nietigverklaring van haar brief van 19 maart 1996 niet-ontvankelijk is. In deze brief beperkte zij zich ertoe verzoeksters in kennis te stellen van de beschikking van 11 januari 1996 waarbij was besloten niet op grond van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag bezwaar te maken tegen de steunmaatregelen ten gunste van DAI.

27 Volgens verzoeksters daarentegen, is het onderhavige beroep ontvankelijk in zijn geheel. De brief van 19 maart 1996 blijft niet beperkt tot een mededeling van informatie, doch is een definitieve afwijzing van hun klacht alsmede van hun uitdrukkelijk verzoek om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen (a contrario, zie arrest Gerecht van 22 oktober 1996, CSF en CSME/Commissie, T-154/94, Jurispr. blz. II-1377, punten 49 en 50). De brief heeft definitieve rechtsgevolgen te hunnen aanzien, en is dus naar zijn aard een beschikking (arrest Hof van 15 december 1988, Irish Cement/Commissie, 166/86 en 220/86, Jurispr. blz. 6473, punt 11).

2. *Beoordeling door het Gerecht*

28 De door de Commissie inzake staatssteun vastgestelde beschikkingen zijn gericht tot de betrokken lidstaten. Dit geldt eveneens wanneer deze beschikkingen overheidsmaatregelen betreffen die in klachten als met de Verdragen strijdige staatssteun zijn aangemerkt, en uit de beschikkingen volgt dat de Commissie weigert de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, hetzij omdat de gewraakte maatregelen volgens haar geen staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag opleveren, hetzij omdat die maatregelen haars inziens verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Indien de Commissie een dergelijke beschikking geeft, en overeenkomstig haar verplichting tot goed bestuur de klagers hierover inlicht, moet de klager in voorkomend geval beroep tot nietigverklaring instellen tegen de tot de lidstaat gerichte beschikking, 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).

29 In casu heeft de Commissie zich in haar brief van 19 maart 1996 ertoe bepaald verzoeksters, die tegen de betrokken steunmaatregelen klachten hadden ingediend, in kennis te stellen van haar beschikking van 16 januari 1996, die dezelfde dag aan de Portugese regering is betekend, om niet op grond van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tegen de betrokken steunmaatregelen bezwaar te maken.

30 Deze brief was louter ter informatie bedoeld, was naar zijn aard geen beschikking, en was dus geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG). In casu is de bescherming van verzoeksters rechten gegarandeerd door de mogelijkheid, waarvan zij in het kader van het onderhavige geding overigens gebruik hebben gemaakt, om beroep in te stellen tot nietigverklaring van de beschikking van 11 januari 1996 die is gericht tot de betrokken lidstaat.

31 Onder deze omstandigheden moet het verzoek om nietigverklaring van de brief van 19 maart 1996 niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het verzoek om nietigverklaring van de beschikking van 11 januari 1996

De ontvankelijkheid

1. *Argumenten van partijen*

32 De Commissie, ondersteund door de Portugese regering en DAI, concludeert tot gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover deze betrekking heeft op steun in de vorm van belastingvrijstellingen, stellende dat verzoeksters geen procesbelang hebben. Zij herinnert eraan, dat zij uitsluitend gerechtigd was in deze beschikking de overeenstemming te toetsen van de betrokken belastingvrijstellingen met de beschikking waarbij zij toestemming had verleend voor de bij besluitwet 95/90 ingevoerde algemene steunregeling. Verzoeksters betwisten deze overeenstemming evenwel niet, en doen dus niet blijken van enig belang bij de nietigverklaring van de bestreden beschikking, nu ook in de veronderstelling van een dergelijke nietigverklaring, deze vrijstellingen, die zijn toegekend krachtens een bij beschikking van 3 juli 1991 goedgekeurde algemene steunregeling, een bestaande steunmaatregel is die de Portugese autoriteiten nog steeds kunnen vaststellen. Wanneer verzoeksters, zoals in casu, tegen de goedkeuringsbeschikking een exceptie van onwettigheid aanvoeren, vormt zulks een misbruik van procedure.

33 De Portugese regering is bovendien van mening, dat verzoeksters door de bestreden beschikking niet rechtstreeks en individueel zijn geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, stellende dat de drie betrokken soorten steunmaatregelen geen weerslag hebben voor hun positie op de Portugese suikermarkt.

34 Verzoeksters daarentegen stellen zich op het standpunt, dat Alcântara Refinarias — Açúcares SA en RAR Refinarias de Açúcar Reunidas SA door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel worden geraakt, nu deze beschikking een

weerslag heeft op hun positie als concurrenten van DAI die tegen de aan laatstbedoelde vennootschap toegekende steun klachten hadden ingediend. Hetzelfde zou gelden voor ARAP, die de belangen van de Portugese rietsuiker-industrie vertegenwoordigt en eveneens bij de Commissie een klacht heeft ingediend.

2. *Beoordeling door het Gerecht*

35 Het eerste middel van niet-ontvankelijkheid, ontleend aan het gestelde ontbreken van belang van verzoeksters om de nietigverklaring van de bestreden beschikking te verkrijgen, welk middel gebaseerd is op het argument dat zelfs in geval van nietigverklaring van deze beschikking de betrokken belastingvrijstellingen in stand zouden worden gelaten omdat het om bestaande steunmaatregelen gaat, kan niet worden aanvaard.

36 De omstandigheid dat een individuele steunmaatregel die deel uitmaakt van een naar behoren door de Commissie goedgekeurde algemene steunregeling, wordt beschouwd als een bestaande steunmaatregel waarvoor reeds toelating is verleend, doet niet af aan verzoeksters procesbelang in de onderhavige zaak. Verzoeksters doen namelijk blijken van een belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden beschikking waarbij de Commissie tegen de aan DAI toegekende belastingvrijstellingen geen bezwaren heeft ingebracht, nu de mogelijkheid bestaat dat deze steunmaatregelen niet onder de goedkeurings-beschikking vallen — die de toekenning van individuele steun afhankelijk stelt van de naleving van met name de verordeningen en kaderregelingen in de betrokken landbouwsector — precies omdat die steunmaatregelen onverenigbaar zouden zijn met de regels van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zou het Gerecht namelijk eventueel de bestreden beschikking nietigverklaren op deze grond, dan zou het in principe aan de Commissie staan om de terugbetaling te vragen van het geheel van de reeds aan DAI toegekende steun. En gesteld dat de goedkeuringsbeschikking wegens onregelmatigheid nietig zou worden verklaard, zou het eveneens aan de verwerende instelling staan om de belastingvrijstellingen ten gunste van DAI te beschouwen als een nieuwe steunmaatregel en de overeenstemming daarvan met het Verdrag rechtstreeks te toetsen (zie arrest Hof van 5 oktober 1994, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4635, punt 26). In dit verband kan de door de Commissie opgeworpen vraag van de ontvankelijk-heid van de exceptie van onwettigheid van de goedkeuringsbeschikking in dit stadium niet worden onderzocht. Deze vraag houdt verband met de beoordeling van de gegrondheid van het onderhavige verzoek om nietigverklaring, en zal in die context worden besproken.

37 Verzoeksters doen dus blijken van een vaststaand belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden beschikking wat deze vrijstellingen betreft.

38 In het kader van het tweede middel van niet-ontvankelijkheid, voert de Portugese regering aan, dat verzoeksters niet rechtstreeks en individueel worden geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. Hoewel dit middel door verweerster niet is aangevoerd, zijn de ontvankelijkheidsvereisten van een beroep van openbare orde, zodat het Gerecht ze ambtshalve moet onderzoeken (arrest Gerecht van 19 mei 1994, Consorzio Gruppo di Azione Locale „Murgia Messapica"/Commissie, T-465/93, Jurispr. blz. II-361, punt 24).

39 Volgens vaste rechtspraak (zie inzonderheid arresten Hof van 15 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punten 20-24, en Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punten 47 en 48) bestaat geen enkele twijfel over het recht van concurrerende ondernemingen om op te komen tegen de beschikking waarbij de Commissie na de preliminaire onderzoeksfase van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, vaststelt dat de steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Het Verdrag legt de Commissie namelijk slechts de verplichting op de belanghebbenden in staat te stellen hun opmerkingen te maken in de onderzoeksfase van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, zodat deze belanghebbenden, wanneer de Commissie besluit niet de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, de eerbiediging van deze procedurele garanties slechts kunnen verkrijgen indien zij de mogelijkheid hebben tegen deze beschikking op te komen bij het Gerecht.

40 In casu was de betrokken algemene regeling inzake belastingvrijstellingen door de Commissie goedgekeurd zonder dat zij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag had geopend. Bovendien konden verzoeksters hoe dan ook eerst na de vaststelling van de bestreden beschikking beoordelen in hoeverre hun belangen waren geraakt. Verzoeksters kunnen dus de eerbiediging van de hun ingevolge artikel 93, lid 2, van het Verdrag als derden-belanghebbenden toekomende

procedurele garanties slechts afdwingen wanneer zij de mogelijkheid hebben tegen deze beschikking op te komen voor het Gerecht.

41 De door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dus worden verworpen.

Ten gronde

42 Verzoeksters voeren tegen de bestreden beschikking verschillende middelen aan voor elk van de drie categorieën steunmaatregelen.

A — *Wat de belastingvrijstellingen betreft*

43 Verzoeksters voeren drie middelen aan tot staving van hun verzoek om nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover daarbij geen bezwaar is gemaakt tegen de steun in de vorm van belastingvrijstellingen. In de eerste plaats voeren zij met een beroep op artikel 184 EG-Verdrag (thans 241 EG) de onwettigheid aan van de beschikking van 3 juli 1991. In de tweede plaats stellen zij, dat deze vrijstellingen hoe dan ook een nieuwe steunmaatregel zijn, die de Portugese regering ingevolge artikel 93, lid 3, EG-Verdrag had moeten aanmel-

den. In de derde plaats zou deze steunmaatregel in strijd zijn met het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Eerste middel: onwettigheid van de beschikking van 3 juli 1991

De ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid

— Argumenten van partijen

44 Volgens de Commissie, ondersteund door de Portugese regering en DAI, is de door verzoeksters opgeworpen exceptie van onwettigheid van haar beschikking van 3 juli 1991 niet-ontvankelijk. Deze beschikking zou niet de rechtsgrondslag zijn van de bestreden beschikking, maar die van de voor de toekenning van de betrokken belastingvrijstellingen vastgestelde nationale uitvoeringsbepalingen. Verzoeksters hadden tegen deze maatregelen moeten opkomen bij de nationale rechter, en met een beroep op artikel 184 van het Verdrag moeten vorderen dat de beschikking van 3 juli 1991 buiten toepassing zou worden gelaten.

45 Verzoeksters zetten uiteen, dat hun exceptie inzake de niet-toepasselijkheid van de goedkeuringsbeschikking waarop de bestreden beschikking zou zijn gebaseerd, ontvankelijk is ingevolge artikel 184 van het Verdrag.

— Beoordeling door het Gerecht

46 Volgens vaste rechtspraak komt in de exceptie van onwettigheid van artikel 184 van het Verdrag „een algemeen beginsel tot uitdrukking krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op de vernietiging van een haar rechtstreeks en individueel rakende beschikking de rechtsgeldigheid van eerdere, aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende, handelingen der instellingen mag aanvechten, wanneer zij niet — krachtens artikel 173 van het Verdrag — rechtstreeks tegen die handelingen in beroep mocht komen, zodat zij, zonder vernietiging te mogen vorderen, de gevolgen ervan heeft te dragen" (arrest Hof van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie, 92/78, Jurispr. blz. 777, punt 39).

47 Het aldus door het Hof ontwikkelde beginsel geldt eveneens wanneer een individuele beschikking direct is gebaseerd op een besluit met algemene strekking waartegen beroep tot nietigverklaring openstaat voor natuurlijke of rechtspersonen met procesbevoegdheid om op te komen tegen deze handeling, met name wanneer zij eerst via de individuele beschikking zekerheid verkrijgen over de vraag in hoeverre hun persoonlijke belangen zijn aangetast (zie inzonderheid arresten Hof van 18 maart 1975, Acton e.a./Commissie, 44/74, 46/74 en 49/74, Jurispr. blz. 383, punt 7, en 6 juli 1988, Simonella/Commissie, 164/87, Jurispr. blz. 3807, punt 16, alsook arrest Gerecht van 16 september 1993, Noonan/Commissie, T-60/92, Jurispr. blz. II-911, punt 23).

48 Anders dan de Commissie beweert, bestaat er in casu een rechtstreeks rechtsverband tussen de beschikking van 3 juli 1991 en de bestreden beschikking, nu deze laatste, wat de belastingvrijstellingen betreft, gebaseerd is op de beschikking tot goedkeuring van de algemene belastingvrijstellingsregeling van 3 juli 1991. De individuele steunmaatregelen, beschouwd als bestaande steunmaatregelen, kunnen namelijk door de Commissie uitsluitend worden getoetst aan de voorwaarden die zij heeft vastgesteld in de beschikking tot goedkeuring van de algemene regeling (arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 24, en arrest

Hof van 15 mei 1997, Siemens/Commissie, C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punt 31).

49 Onder deze voorwaarden — en afgezien van de vraag of verzoeksters' procesbevoegdheid om op te komen tegen de beschikking van 3 juli 1991, had kunnen worden erkend — zou een doeltreffende rechterlijke bescherming van hun rechten in ieder geval slechts verzekerd zijn indien zij over de mogelijkheid beschikken om bij wege van exceptie de onregelmatigheid van deze goedkeuringsbeschikking aan te voeren in het kader van een beroep tegen de beschikking van de Commissie inzake de individuele steunmaatregel, welke maatregel voor hen de enige mogelijkheid is om met zekerheid vast te stellen in hoeverre hun belangen zijn aangetast.

50 Hieruit volgt, dat de tegen het middel ontleend aan onregelmatigheid van de goedkeuringsbeschikking aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid in ieder geval moet worden verworpen.

De gegrondheid van de exceptie van onwettigheid

51 Het eerste middel, ontleend aan de gestelde onwettigheid van de beschikking van 3 juli 1991, omvat drie onderdelen. In de eerste plaats zou de Commissie geen rekening hebben gehouden met de sectoriële gevolgen van de algemene steunregeling bij de vaststelling van de goedkeuringsbeschikking, die onverenigbaar zou zijn met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In de tweede plaats zou de procedure voor de vaststelling van deze goedkeuringsbeschikking ondoorzichtig zijn geweest, nu de Commissie niet de procedure van artikel 93, lid 2, van het

Verdrag heeft geopend. In de derde plaats zou deze procedure onregelmatig zijn wegens schending van vormvoorschriften.

a) Het gestelde ontbreken van controle van de sectoriële gevolgen van de betrokken algemene steunregeling

Argumenten van partijen

52 Verzoeksters voeren aan, dat de afwijkingen waarin artikel 92, lid 3, sub a en c, van het Verdrag voorziet, strikt moeten worden uitgelegd. Meer in het bijzonder zou de Commissie in de „moeilijke" sectoren, zoals de landbouwsector of de door overcapaciteit gekenmerkte sectoren, bij de goedkeuring van algemene steunregelingen de betrokken lidstaten passende voorwaarden moeten opleggen zodat bij elke concrete toepassing van deze regelingen met name kan worden nagegaan of de sectoriële gevolgen van de voorgenomen steunmaatregel niet in strijd zijn met het gemeenschappelijk belang (arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 20). Hieruit volgt, dat een nationale algemene steunregeling slechts kan worden goedgekeurd wanneer daaraan de uitdrukkelijke voorwaarde is verbonden, dat de toepassing ervan op de landbouwsector steeds wordt voorafgegaan door een aanmelding bij de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag.

53 In casu zou de beschikking van 3 juli 1991 onverenigbaar zijn met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, omdat daarin niet is voorzien in een verplichting om individuele steunmaatregelen aan te melden, terwijl de communautaire suikermarktordening zich volgens verzoeksters verzet tegen de toekenning van staatssteun aan Portugese bietsuikerproducenten. De in deze

goedkeuringsbeschikking gestelde voorwaarde betreffende de naleving van de gemeenschapsregeling, zou op dit punt te onnauwkeurig zijn.

54 De Commissie van haar kant stelt, dat zij in de goedkeuringsbeschikking het soort voorwaarden dat verzoeksters verlangen, heeft opgelegd ter vrijwaring tegen de sectoriële gevolgen van de algemene steunregeling, zonder dat noodzakelijk is dat al deze voorwaarden in de beschikking zelf nauwkeurig worden omschreven, nu zij in de gemeenschapsvoorschriften inzake de landbouwsector in bijzonderheden zijn uiteengezet. Het goedkeuringsbesluit stelt de toepassing van de betrokken algemene steunregeling namelijk afhankelijk van de eerbiediging van deze voorschriften, zoals in de bestreden beschikking uitdrukkelijk in herinnering is gebracht.

Beoordeling door het Gerecht

55 In casu hebben verzoeksters niet het bewijs geleverd, dat de naleving van de in de suikersector geldende regels niet was verzekerd door de in de goedkeuringsbeschikking gestelde voorwaarden. De Commissie heeft in casu, in deze beschikking, de toekenning van individuele belastingvrijstellingen uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van de naleving van de gemeenschapsregels betreffende met name de landbouwsectoren. Verzoeksters voeren in dit verband geen enkel concreet element aan dat de zienswijze zou wettigen dat deze voorwaarde ontoereikend is om de met het gemeenschappelijk landbouwbeleid onverenigbare steunmaatregelen uit te sluiten van de goedgekeurde algemene regeling. Bovendien voeren zij geen enkele in de context van de gemeenschappelijke suikermarktordening geldende regel aan waaruit de verplichting zou voortvloeien om bij de goedkeuring van de betrokken algemene steunregeling een verplichting op te leggen om individuele steunmaatregelen in de suikersector aan te melden.

56 Voorts ontsnappen ingevolge de betrokken algemene belastingvrijstellingsregeling in de suikersector toegekende steunmaatregelen niet ipso facto aan de controle van de Commissie. Weliswaar staat het in de eerste plaats aan de betrokken lidstaat om de naleving van de gemeenschapsregeling te verzekeren wanneer hij zich voorneemt overeenkomstig de door de Commissie goedgekeurde algemene

steunregeling een belastingvrijstelling toe te kennen, doch die neemt niet weg dat de Commissie te allen tijde een dergelijke individuele steunmaatregel kan toetsen aan de goedkeuringsbeschikking, en meer in het bijzonder aan de regels die gelden in de betrokken landbouwsector. Omwille van een behoorlijke toepassing van de fundamentele verdragsregels inzake staatssteun, staat het met name aan de Commissie om een dergelijke toetsing te verrichten wanneer, zoals in casu, tegen een dergelijke steunmaatregel bij haar een klacht is ingediend.

57 Om al deze redenen kan het eerste onderdeel van het eerste middel, betreffende het achterwege blijven van controle van sectoriële gevolgen van de betrokken algemene steunregeling, niet worden aanvaard.

b) De gestelde ondoorzichtigheid van de procedure tot goedkeuring van de algemene steunregeling

Argumenten van partijen

58 Verzoeksters verwijten de Commissie dat zij de aanmelding van besluitwet nr. 95/90 en de goedkeuringsbeschikking eerst a posteriori bekend heeft gemaakt. Aldus zouden de rechtmatige belangen van derden niet zijn geëerbiedigd, in een gevoelige sector als de suikersector, nu de Commissie deze algemene steunregeling krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag heeft goedgekeurd zonder de procedure te openen van artikel 93, lid 2, die de enige garantie vormt van het recht van de betrokkenen om te worden gehoord en die een onderzoek van de markt voorschrijft teneinde de potentiële gevolgen van de betrokken steunmaatregel te beoordelen.

59 De Commissie wijst dit argument van de hand, stellende dat de verplichting om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen, afhangt van de

moeilijkheidsgraad van de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunregeling, en niet, zoals verzoeksters stellen, van het belang van de betrokken sector.

60 DAI sluit zich bij deze zienswijze aan. Zij voegt daaraan toe, dat geen enkel voorschrift ter bescherming van de rechten van derden bepaalt op welk tijdstip de aanmelding van een steunmaatregel krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag door de Commissie openbaar moet worden gemaakt.

Beoordeling door het Gerecht

61 Het achterwege blijven van de bekendmaking van de aanmelding door de betrokken lidstaat, en het onderzoek van een steunmaatregel door de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, in samenhang met het besluit van deze instelling om niet over te gaan tot de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, waarbij ook derden worden betrokken, kan niet de conclusie rechtvaardigen dat de wijze waarop het onderzoek van staatssteunmaatregelen ingevolge de artikelen 92 en 93 van het Verdrag verloopt, ondoorzichtig is. Zeker is, dat het summier onderzoek van een staatssteunmaatregel in het kader van de preliminaire fase, op basis van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, de Commissie niet de gelegenheid biedt de belangen van de derden in de beschouwing te betrekken. Deze oplossing is evenwel met voldoende garanties omkleed, en voldoet bijgevolg aan alle eisen van een snelle behandeling wanneer de maatregel, die door de betrokken lidstaat is aangemeld of waartegen een derde klacht heeft ingediend, niet kennelijk een staatssteunmaatregel is dan wel een met de gemeenschappelijke markt verenigbare staatssteunmaatregel is. De bescherming van de rechten van derden is namelijk verzekerd door de hun toegekende mogelijkheid om eventueel op te komen tegen de beschikking van de Commissie om niet de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te openen (arrest Cook/Commissie, reeds aangehaald, punten 22-24, en arrest Hof van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punten 16-18).

62 In de onderhavige zaak is de bescherming van verzoeksters' rechtmatige belangen in ieder geval verzekerd, met name door het recht waarvan zij in het kader van het

onderhavige beroep tegen de beschikking van 11 januari 1996 gebruik hebben gemaakt, om in verband met de belastingvrijstelling ten gunste van DAI, onder verwijzing naar artikel 184 van het Verdrag de niet-toepasselijkheid van de goedkeuringsbeschikking aan te voeren (zie punten 43-50 supra).

63 In deze omstandigheden is de grief betreffende de miskenning van de rechten van de derden in het kader van de procedure tot vaststelling van de beschikking van 3 juli 1991 ongegrond. Het tweede onderdeel van het eerste middel, betreffende de gestelde ondoorzichtigheid van deze procedure, kan derhalve niet slagen.

c) De gestelde onregelmatigheid van de interne procedure tot vaststelling van de beschikking van 3 juli 1991

Argumenten van partijen

64 Verzoeksters stellen de overeenstemming van de procedure tot vaststelling van de beschikking van 3 juli 1991 met het reglement van orde van de Commissie ter discussie. Om na te gaan of de authentieke, Portugese, versie van de betrokken beschikking wel degelijk aan het college van Commissieleden is voorgelegd met het oog op de vaststelling en waarmerking ervan, zou moeten worden overgegaan tot een vergelijking van de tekst in document SEC(91) 1266, zoals vermeld in de notulen van de Commissievergadering van 3 juli 1991, met bovenbedoelde brief van 15 juli 1991 aan de Portugese regering.

65 Volgens de Commissie blijkt uit de notulen van haar vergadering van 3 juli 1991, dat de goedkeuringsbeschikking door het college van Commissieleden is vastge-

steld en door de voorzitter en de secretaris-generaal naar behoren is gewaarmerkt, conform de regels van haar intern reglement.

Beoordeling door het Gerecht

66 Verzoeksters voeren geen enkel wezenlijk element aan op grond waarvan de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de goedkeuringsbeschikking in twijfel zou kunnen worden getrokken. Uit de door de Commissie overgelegde notulen van de Commissievergadering van 3 juli 1991 blijkt integendeel, dat de goedkeuringsbeschikking wel degelijk is vastgesteld door het college van Commissieleden en gewaarmerkt door de voorzitter en het secretariaat-generaal.

67 Gelet op het vermoeden van geldigheid van de gemeenschapshandelingen, en nu verzoeksters geen enkel element hebben aangebracht dat zou wijzen op de onregelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de goedkeuringsbeschikking, moet het derde onderdeel van het eerste middel worden afgewezen, zonder dat dient te worden overgegaan tot de door verzoeksters gevraagde vergelijking van de documenten (zie arresten Gerecht van 10 maart 1992, Hüls/Commissie, T-9/89, Jurispr. blz. II-499, punt 384, en 11 maart 1999, Siderúrgica Aristrain Madrid/Commissie, T-156/94, Jurispr. blz. II-645, punt 217).

68 Het eerste middel moet dus worden verworpen.

Tweede middel: schending van de gestelde verplichting om de aan DAI toegekende individuele steunmaatregelen te onderzoeken

Argumenten van partijen

69 Verzoeksters verwijten de Commissie dat zij in de onderhavige zaak heeft nagelaten de belastingvrijstellingen ten gunste van DAI te toetsen aan de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. Volgens hen heeft het Hof in voormeld arrest Italië/Commissie niet beslist, dat de concrete maatregelen tot toepassing van een algemene steunregeling niet ter kennis van de Commissie moeten worden gebracht, en dat zij niet afzonderlijk moeten worden onderzocht wanneer de algemene regeling is goedgekeurd. Deze ontheffing van de aanmeldingsplicht zou uitsluitend gelden wanneer de factoren die de Commissie in de beschouwing gaat betrekken voor de beoordeling van de uitvoeringsmaatregelen, die zijn welke ook golden bij het onderzoek van de algemene regeling (punt 21 van het arrest). De lidstaten zouden dus de in het kader van een dergelijke algemene steunregeling voorgenomen steunmaatregelen moeten aanmelden indien die maatregelen geen loutere dan wel voorzienbare toepassing van deze regeling zijn en voor zover deze steunmaatregelen moeten worden beoordeeld op basis van andere elementen dan de algemene regeling zelf, met name wanneer die maatregelen tot een versterking kunnen leiden van bestaande gebreken van de markt, zoals overcapaciteit. In casu zou de goedkeuring van besluitwet 95/90 Portugal niet de vrije hand geven om deze besluitwet toe te passen in de suikersector, waar de steun het delicaat evenwicht dreigt te verstoren dat met het gemeenschappelijke landbouwbeleid wordt nagestreefd.

70 De Commissie is het met deze uitlegging van voormeld arrest Italië/Commissie niet eens. Het door verzoeksters gemaakte onderscheid zou tot aanzienlijke rechtsonzekerheid leiden.

71 De interveniënten sluiten zich bij deze redenering aan. DAI wijst er bovendien op, dat verzoeksters' zienswijze ingaat tegen de logica die ten grondslag ligt aan de goedkeuring van een algemene steunregeling door de Commissie. Een dergelijke goedkeuring zou bedoeld zijn om een deugdelijke controle van de staatssteunmaatregelen — die niet buiten de door de algemene regeling vastgestelde grenzen mogen treden en evenmin mogen voorbijgaan aan de specifieke regels van het

gemeenschapsrecht — te verzoenen met de noodzaak de Commissie te verlossen van een deel van het administratief werk, en de ondernemingen toch de gewenste rechtszekerheid te geven.

Beoordeling door het Gerecht

72 In voormeld arrest Italië/Commissie heeft het Hof geoordeeld, dat wanneer een algemene steunregeling door de Commissie is goedgekeurd, de individuele uitvoeringsmaatregelen niet bij haar moeten worden aangemeld, behoudens indien in de goedkeuringsbeschikking een voorbehoud in die zin is gemaakt. Zou elke individuele steunmaatregel rechtstreeks aan artikel 92 van het Verdrag worden getoetst, dan zou zulks voor de Commissie de mogelijkheid creëren om terug te komen van de goedkeuringsbeschikking, wat in strijd zou zijn met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid.

73 Het door verzoeksters verdedigde onderscheid is onverenigbaar met bovenbedoelde beginselen. Een individuele steunmaatregel die is toegekend krachtens een algemene steunregeling kan namelijk in beginsel niet worden beschouwd als een onvoorzienbare toepassing van deze regeling. Enerzijds ware het in strijd met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid, de betekening van de individuele maatregelen te verlangen met het oog op hun heronderzoek door de Commissie in het kader van artikel 92 van het Verdrag, op basis van elementen die reeds in aanmerking zijn genomen bij de goedkeuring van de algemene regeling. Anderzijds zal indien de situatie evolueert na de goedkeuring van de betrokken algemene steunregeling, door de Commissie binnen de perken van het rechtszekerheidsbeginsel daarmee rekening worden gehouden in het kader van het permanent onderzoek van de bestaande steunregelingen krachtens artikel 93, lid 1, van het Verdrag (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Jurispr. blz. I-3829, punt 34). Wat de door verzoeksters aangevoerde elementen betreft inzake de bijzondere situatie van bepaalde landbouwsectoren, die bijvoorbeeld worden gekenmerkt door overproductie, zij eraan herinnerd, dat de goedkeuring van de algemene steunregeling door de Commissie geenszins tot gevolg heeft dat in het kader van deze regeling vastgestelde individuele

steunmaatregelen worden onttrokken aan de toepassing van het geheel van de specifieke regels voor de betrokken sector. Zoals reeds is beslist (zie punten 55 en 56 supra), is de eerbiediging van deze regels in casu niet afhankelijk van het vereiste van een voorafgaande kennisgeving van de voorgenomen individuele maatregelen.

74 Indien in het onderhavige geval de Commissie bij het onderzoek van de bij besluitwet nr. 95/90 ingestelde algemene steunregeling van mening was geweest, dat de toekenning van dergelijke steunmaatregelen in bepaalde sectoren gepaard diende te gaan met een rechtstreekse toetsing aan artikel 92 van het Verdrag, had zij in het goedkeuringsbesluit de aanmelding van de in deze sector toegekende individuele steunmaatregelen kunnen en moeten verplicht stellen. De beschikking van 3 juli 1991 voorziet evenwel niet in enige verplichting om de in de suikersector toegekende individuele steunmaatregelen aan te melden. Alleen stelt zij het toelaten van de betrokken belastingvrijstellingen afhankelijk van twee precieze voorwaarden: de toegekende belastingvrijstellingen mogen niet hoger zijn dan 10 % van de verwezenlijkte investeringen, en zij dienen verenigbaar te zijn met het in de betrokken landbouwsector geldende gemeenschapsrecht. Hieruit volgt, dat de Commissie niet gerechtigd was de aan DAI toegekende belastingvrijstellingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 92 van het Verdrag, nu die vrijstellingen aan voormelde twee voorwaarden voldeden, zoals de Commissie in de bestreden beschikking heeft vastgesteld.

75 Hieruit volgt, dat het tweede middel moet worden afgewezen.

Derde middel: onverenigbaarheid van de betrokken belastingvrijstellingen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Argumenten van partijen

76 Volgens verzoeksters heeft de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorrang boven de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, en 94

EG-Verdrag (thans artikel 89 EG) en boven de in het kader van de structuurfondsen gevoerde acties. Het Hof zou deze voorrang van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op met name de verdragsregels betreffende staatssteun hebben erkend in zijn arrest van 15 oktober 1996, IJssel-Vliet Combinatie (C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punten 31-33).

77 In casu zou elke steun voor de bouw van een bietsuikerfabriek in strijd zijn met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de suikersector. Voor die steun zou dus geen enkele afwijking krachtens artikel 92, lid 3, van het Verdrag kunnen worden toegestaan.

78 Dat bij de Toetredingsakte een suikerquotum is toegekend voor het Portugese vasteland, zou geen rechtvaardiging vormen voor de steun voor de bouw van een bietsuikerfabriek in dit land, via steunmaatregelen van de staat en/of een co-financiering van de Gemeenschap. Verzoeksters voeren onder verwijzing naar artikel 184 van het Verdrag de onwettigheid aan van beschikking 94/173, voor zover daarin niet de mogelijkheid van een dergelijke bijstand is uitgesloten en zij geen geldige rechtsgrondslag voor de bestreden beschikking kan vormen. Geen enkel beginsel of voorschrift van het gemeenschapsrecht kan rechtvaardigen dat volgens beschikking 94/173 investeringen voor de productie en raffinage van bietsuiker op het Portugese vasteland, met het oog op het gebruik van het op grond van de Toetredingsakte toegekende quotum van 60 000 ton witte suiker, in aanmerking komen voor medefinanciering van de Gemeenschap.

79 Een dergelijke bijstand zou negatieve gevolgen hebben voor de regeling van de suikermarkten en voor de situatie van derden, bietsuikerproducenten in andere lidstaten of Portugese rietsuikerfabrikanten. De bietsuikerproductie in Portugal zou leiden tot een overschot van 83 000 ton ten opzichte van de consumptie in dit land dat, anders dan de Commissie stelt, op het vlak van de suikerproductie geen tekort vertoont. Zulks zou leiden tot een aanzienlijke stijging van de financiële lasten voor het EOGFL, wegens de interventie-aankopen van 60 000 ton bietsuiker, en de uitvoerrestituties voor rietsuiker uit de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, die door de verzoekende ondernemingen wordt geraffineerd en verkocht op de wereldmarkt. Bovendien zou deze productie de structurele overproductie in de Gemeenschap nog doen toenemen, terwijl het

suikerproductieoverschot in 1995-1996 was opgelopen tot meer dan 5 300 000 ton. Ten slotte zou kunnen blijken dat de aldus in Portugal dank zij de betrokken steun gecreëerde bietsuikerindustrie niet levensvatbaar is. Overigens zou Portugal verkregen hebben dat haar jaarlijkse contingent van 60 000 naar 70 000 ton wordt opgetrokken ter verzekering van de levensvatbaarheid van de in aanbouw zijnde bietsuikerfabriek.

80 De Commissie brengt hiertegen in, dat in de Toetredingsakte een suikerquotum van 60 000 ton aan continentaal Portugal is toegekend om de landbouwers in een regio met weinig andere mogelijkheden inzake landbouwproductie, de kans te geven suikerbieten te telen. Aangezien Portugal destijds geen suikerproductie had die als referentie kon dienen, werd het quotum van 60 000 ton witte suiker beschouwd als het minimum dat nodig was ter verzekering van de rendabele exploitatie van een suikerfabriek ter verwerking van de suikerbietenproductie van de regio. Over de noodzaak van een verwerkingsinstallatie in de regio zelf zijn nooit twijfels geformuleerd, gelet op de aanzienlijke transportkosten van suikerbieten in vergelijking met de productiekosten. Bovendien zijn in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker de aan de lidstaten toegekende quota bestemd voor op hun grondgebied gevestigde suikerproducenten. Wegens de vertraging bij de bouw van een fabriek in Portugal, zou bij wege van overgangsmaatregel aan een in Spanje gevestigde suikerfabriek toelating zijn verleend om in Portugal geoogste bieten te verwerken, waarbij de geproduceerde suiker „wordt beschouwd als productie van [de in Portugal gevestigde onderneming]" [artikel 24, lid 1 bis, van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1107/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB L 110, blz. 20)]. Deze maatregel zou het mogelijk hebben gemaakt in 1986 een aanvang te maken met de weliswaar kleinschalige teelt van suikerbieten in Portugal. Om de aanzet te geven tot de bouw van een rendabele bietsuikerfabriek in dit land, teneinde de Portugese landbouwers ertoe te bewegen een aanvang te maken met de suikerbietenproductie, is het aan continentaal Portugal toegekende quotum verhoogd tot 70 000 ton bij voormelde verordening nr. 1599/96 van 30 juli 1996 [zie het voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van verordening nr. 1785/81 (PB 1996, C 28, blz. 6)].

81 De Portugese regering wijst erop, dat Portugal wegens zijn ontoereikende landbouwinfrastructuur in de bietsuikersector het hem bij het Toetredingsverdrag toegekende suikerquotum niet kan gebruiken, zodat het Toetredingsverdrag op

dit punt zijn nuttig effect verliest en de Portugese economie de voordelen aan zich voorbij ziet gaan die inherent zijn aan het marktbeleid waaraan die economie bijdraagt door een deel van de lasten van de Gemeenschap voor haar rekening te nemen, met name via het EOGFL, afdeling Garantie. Die situatie is onbillijk, temeer omdat zij een lidstaat betreft die in zijn geheel wordt beschouwd als een regio waarop het economisch en sociaal cohesiebeleid van verordening nr. 2052/88 is gericht.

82 DAI sluit zich aan bij deze zienswijze. Zij voert aan, dat verzoeksters geen enkel bewijselement hebben aangevoerd tot staving van de zienswijze dat de bietsuikerindustrie die het aan Portugal toegekende quotum moet benutten, niet levensvatbaar zou zijn, tot nieuwe steunmaatregelen zou nopen en de financiële lasten voor het EOGFL zou vergroten.

83 Bovendien kan het voorkomen, dat de gemeenschapsinstellingen bij het nastreven van de verschillende in artikel 39 van het Verdrag vermelde doelstelling, zich genoopt zien aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang te verlenen overeenkomstig de economische situatie in het kader waarvan zij hun besluiten nemen (arrest Hof van 11 maart 1987, Rau e.a./Commissie, 279/84, 280/84, 285/84 en 286/84, Jurispr. blz. 1069, punt 21).

Beoordeling door het Gerecht

84 In de bestreden beschikking kon en moest de Commissie de regelmatigheid van de in casu aan DAI toegekende belastingvrijstellingen alleen toetsen aan de voorwaarden die zij heeft opgelegd in haar goedkeuringsbeschikking, en meer in het bijzonder aan de in de suikersector geldende regels.

85 In de onderhavige zaak voeren verzoeksters de onverenigbaarheid aan van de belastingvrijstelling ten gunste van DAI met de doelstellingen van het gemeen-

schappelijk landbouwbeleid in de suikersector. In wezen zou het opstarten van een industrie voor de bietsuikerproductie in Portugal de overcapaciteit in deze sector in de Gemeenschap nog erger maken, en aanzienlijke kosten voor de interventiemechanismen teweegbrengen.

86 Vooraf zij eraan herinnerd, dat een gemeenschappelijke marktordening een geheel van onderscheiden oogmerken nastreeft, die overeenkomen met de verschillende doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals omschreven in artikel 39, lid 1, van het Verdrag. Met name heeft zij tot doel de landbouwers een optimale tewerkstelling en een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen, en de consumenten redelijke prijzen te verzekeren. Bovendien bepaalt artikel 39, lid 2, van het Verdrag, dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening zal worden gehouden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden, met de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen, en met het feit dat de landbouwsector in de lidstaten nauw verweven is met de gehele economie.

87 Bovendien wijst DAI er terecht op, dat de gemeenschapsinstellingen er voortdurend voor moeten zorgen, eventuele tegenstrijdigheden tussen die doelstellingen onderling te verzoenen. In het kader van een dergelijke verzoening mogen zij aan deze of gene doelstelling tijdelijk voorrang verlenen overeenkomstig de eisen van de economische omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen (arrest Rau e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 21).

88 In casu moet worden nagegaan of de betrokken belastingvrijstellingen, die bedoeld zijn om de ontwikkeling van bepaalde economische regio's te vergemakkelijken overeenkomstig artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, verenigbaar zijn met de doelstellingen die worden nagestreefd door de in de sector suikerproductie en -verwerking geldende verordeningen.

89 Het onderzoek van deze verordeningen noopt tot de conclusie, dat de belastingvrijstellingen ten gunste van DAI, ter bevordering van de bouw van een bietsuikerfabriek op het Portugese vasteland, in overeenstemming zijn met de doelstellingen en regels die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vastgesteld bij verordening nr. 1785/81. Deze verordening voorziet in artikel 24, lid 2, zoals gewijzigd door het Toetredingsverdrag, in een quotum van 60 000 ton — later op 70 000 ton gebracht — voor het continentaal grondgebied van Portugal; in artikel 24, lid 1, was bepaald dat Portugal „voor zijn continentaal grondgebied [een deel van dit quotum] toekent aan elke op dit grondgebied gevestigde onderneming die daar met de productie van suiker een aanvang zou kunnen maken". Bovendien is in punt 44 van deze verordening uitdrukkelijk erkend, dat staatssteunmaatregelen, met name ten behoeve van de bietsuikerproductie, kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag.

90 Voorts zijn de betrokken belastingvrijstellingen verenigbaar met het beleid van de Gemeenschap inzake overheidsinterventies ten gunste van structurele acties op landbouwgebied. In dit verband bevestigt verordening nr. 866/90 in artikel 16, lid 5, uitdrukkelijk, dat de lidstaten, buiten de specifieke maatregelen waarin deze verordening voorziet, op het vlak van de verwerking en de afzet van landbouwproducten steunmaatregelen kunnen nemen onder de voorwaarden neergelegd in de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag. Bovendien voldoen de steunmaatregelen voor de bouw van een suikerfabriek waarover het in de onderhavige zaak gaat, eveneens aan de selectiecriteria voor investeringen die in aanmerking komen voor financiële bijstand in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie. Beschikking 94/173 tot vaststelling van deze selectiecriteria, sluit in punt 2.8 van de bijlage namelijk uitdrukkelijk alle investeringen in de suikersector uit, behoudens die welke bestemd zijn om het gebruik mogelijk te maken van het door de Toetredingsakte voor Portugal vastgestelde quotum. Anders dan verzoeksters stellen (zie punt 77 supra), vindt deze afwijking als voorzien in beschikking 94/173 haar verklaring in de toekenning bij verordening nr. 1785/81 van een quotum aan het continentaal gebied van Portugal, precies om de aldaar gevestigde ondernemingen de mogelijkheid te geven „met de productie van suiker een aanvang te maken". Aldus blijven de betrokken steunmaatregelen binnen de sectoriële grenzen inzake de medefinanciering van investeringen in de sector suikerverwerking en -afzet, die op overeenkomstige wijze van toepassing zijn op staatssteunmaatregelen voor investeringen in deze sector, volgens voormelde kaderregeling van 2 februari 1996 inzake staatssteun voor investeringen voor de verwerking en de afzet van landbouwproducten (zie punt 13 supra).

91 In deze context kunnen verzoeksters' argumenten betreffende de verergering van de overproductie van suiker in de Gemeenschap en de verzwaring van de op het EOGFL, afdeling Oriëntatie, drukkende lasten niet afdoen aan de verenigbaarheid van de steunmaatregelen voor de bouw van een bietsuikerfabriek in Portugal met het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de suikersector. Zoals in de vorige punten is geoordeeld, zijn deze steunmaatregelen bedoeld om het gebruik mogelijk te maken van het bij verordening nr. 1785/81 tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector uitdrukkelijk aan continentaal Portugal toegekende suikerquotum van 70 000 ton, zodat de ondernemingen aldaar met de suikerproductie „een aanvang kunnen maken"; bijgevolg kan niet worden betwist dat die steunmaatregelen bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden nagestreefd. Voorts kan de productiecapaciteit van 70 000 ton van de nieuwe bietsuikerfabriek die in Portugal zal worden gebouwd, hoe dan ook slechts een betrekkelijk geringe toeneming teweegbrengen van het suikeroverschot in de Gemeenschap, dat volgens de door verzoeksters aangehaalde cijfers in 1995-1996 ongeveer 5 300 000 ton bedroeg.

92 Ten slotte zij erop gewezen, dat in het dossier geen enkele ernstige aanwijzing voorkomt op grond waarvan de levensvatbaarheid van de met de betrokken steunmaatregel begunstigde suikerfabriek in twijfel zou kunnen worden getrokken. In dit verband beperken verzoeksters zich ertoe in het algemeen het ontbreken van afzetmogelijkheden aan te voeren alsmede de onzekerheden betreffende de evolutie van de prijzen, en het welslagen van de suikerbietenteelt in het continentaal gebied van Portugal in twijfel te trekken, wegens de weersomstandigheden aldaar en het gebrek aan ervaring van de Portugese landbouwers op dit gebied. Tot staving van deze zienswijze voeren zij geen enkel concreet element aan.

93 Uit een en ander volgt, dat verzoeksters niet het bewijs hebben geleverd, dat de aan DAI toegekende belastingvrijstellingen onverenigbaar zijn met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals zij in de toepasselijke verordeningen ten uitvoer zijn gelegd.

94 Het derde middel kan dus niet slagen.

95 Hieruit volgt, dat het verzoek om nietigverklaring van de bestreden beschikking, wat de daarbij toegekende steunmaatregelen in de vorm van belastingvrijstelling betreft, moet worden verworpen.

B — *De steun voor beroepsopleiding*

Argumenten van partijen

96 Verzoeksters voeren een enig middel aan ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. De betrokken steun voor beroepsopleiding zou onder het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, en niet in aanmerking komen voor de afwijking als voorzien in lid 3, sub c, van dit artikel, wegens de negatieve gevolgen van het geheel van de staatssteun ten gunste van DAI voor de mededinging en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze gevolgen zouden namelijk de belangen van de Gemeenschap en van de derden raken, en zouden moeten worden beoordeeld in het licht van de totale omvang van de toegekende steun, die volgens de door de Commissie meegedeelde cijfers 61,65 % van de totale investering bedraagt.

97 De Commissie is van mening, dat elk type steunmaatregel individueel moet worden onderzocht. In casu zou de bijstand voor beroepsopleiding bedoeld zijn om ongeveer 68 % van de kosten van de beroepsopleiding van het nieuwe personeel van DAI te financieren, en voldoet zij aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. In de landbouwsector verleent de Commissie systematisch haar goedkeuring, tot 100 % van de kosten, voor dit soort steunmaatregelen ter bevordering van de tewerkstelling, wegens de bijzondere kenmerken van deze sector en de diversiteit van de stelsels van beroepsopleiding in de verschillende lidstaten, die meebrengt dat kosten die in een bepaald land ten laste van de werkgever komen, in een ander land ten laste van de staat komen.

Beoordeling door het Gerecht

98 De drie soorten steunmaatregelen die in de bestreden beschikking zijn onderzocht, te weten belastingvrijstellingen, steun voor beroepsopleiding en investeringssteun krachtens verordening nr. 866/90, vallen onder verschillende regelingen en moeten dus telkens afzonderlijk worden getoetst aan de toepasselijke regeling en de doelstellingen daarvan, onder voorbehoud van een eventuele toetsing van de verenigbaarheid daarvan met de specifieke regeling die geldt in de sector suikerverwerking en -afzet. De steun voor beroepsopleiding moet dus afzonderlijk worden getoetst aan artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.

99 Het is vaste rechtspraak, dat de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautaire context. In het kader van deze wettigheidstoetsing dient de gemeenschapsrechter dus uitsluitend te onderzoeken, of de Commissie niet buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid is getreden door een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid (arrest Matra/Commissie, reeds aangehaald, punten 24 en 25).

100 In casu zij erop gewezen, dat de steun voor de beroepsopleiding bedoeld is om een nieuwe bietsuikerindustrie mogelijk te maken in het continentaal gedeelte van Portugal, teneinde de landbouwactiviteit te bevorderen in een regio die inzake landbouwproductie weinig andere mogelijkheden biedt. In deze context voeren verzoeksters geen enkel ernstig argument aan dat grond zou opleveren om te betwijfelen dat de betrokken beroepsopleiding de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten zal vergemakkelijken zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt dermate te wijzigen dat het algemeen belang wordt geschaad.

101 Hieruit volgt, dat het verzoek om nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover deze betrekking heeft op steun voor de beroepsopleiding, moet worden afgewezen.

C — *Wat de investeringssteun krachtens verordening nr. 866/90 betreft*

102 Verzoeksters voeren twee middelen aan tot staving van hun verzoek tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, voor zover deze betrekking heeft op de investeringssteun krachtens verordening nr. 866/90. In de eerste plaats voeren zij aan, dat de staatssteun die voldoet aan de in deze verordening gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor communautaire medefinanciering, niettemin onderworpen is aan de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. In de tweede plaats voeren zij aan, dat verordening nr. 866/90 in casu de medefinanciering van de betrokken steun uitsluit.

Eerste middel: schending van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag

Argumenten van partijen

103 Verzoeksters stellen dat in de suikersector alleen steunmaatregelen die toelaatbaar zijn uit hoofde van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, in aanmerking komen voor communautaire medefinanciering krachtens verordening nr. 866/90.

104 Overeenkomstig artikel 42 van het Verdrag bepaalt artikel 44 van verordening nr. 1785/81 namelijk, dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de productie van en de handel in de in artikel 1, lid 1, van deze verordening genoemde producten, met name bietsuiker en rietsuiker. Nu deze verdragsbepalingen toepasselijk zijn verklaard op een specifiek landbouwproduct, ware het in strijd met de in artikel 3 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3 EG), omschreven doelstellingen, de toepassing daarvan in deze sector, gelet op de economische ontwikkelingen of het communautair beleid, uit te sluiten op basis van artikel 42 van het Verdrag.

105 Daarbij komt nog, dat verordening nr. 866/90 hoe dan ook voormelde bepalingen van verordening nr. 1785/81 niet uitdrukkelijk zou intrekken. In die omstandigheden, en gelet op het feit dat deze verordening een algemene strekking heeft, kan artikel 16, lid 5, volgens verzoeksters niet aldus worden uitgelegd, dat het de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op krachtens verordening nr. 866/90 voor medefinanciering in aanmerking komende staatssteun uitsluit, wat deze verdragsbepalingen elke doeltreffendheid in de landbouwsector in zijn geheel zou ontnemen. Artikel 16, lid 5, beperkt zich er volgens verzoeksters toe de voor de hand liggende toepasselijkheid van de algemene regels van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag in herinnering te brengen met betrekking tot steunmaatregelen die niet voldoen aan de voorwaarden voor communautaire medefinanciering.

106 Ook betwisten verzoeksters het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen enerzijds rechtstreeks met de suikerproductie verband houdende steun, die onder verordening nr. 1785/81 valt, en anderzijds structurele maatregelen op het gebied van de verwerking en de afzet van dit product, die uitsluitend op basis van verordening nr. 866/90 moeten worden onderzocht. Volgens verzoeksters voorziet verordening nr. 1785/81 in billijke garanties zowel voor de verwerkers (bietsuiker- of rietsuikerfabrieken) als voor de producenten. De in de sector bietsuikerverwerking genomen maatregelen vallen dus in hun geheel uitsluitend onder de bij deze verordening ingevoerde exhaustieve regeling.

107 Volgens de Commissie bestaat er geen rechtstreeks verband tussen de betrokken steun en de productie van suikerbieten. De steun zou dus niet onder de bij verordening nr. 1785/81 ingevoerde regeling houdende een gemeenschappelijke ordening der suikermarkten vallen. Volgens haar gaat het om een structurele steunmaatregel ter vergemakkelijking van de investeringen ten behoeve van de verwerking en de afzet van bietsuiker, zodat deze steun uitsluitend moet worden getoetst aan verordening nr. 866/90 en aan de selectiecriteria die zijn neergelegd in beschikking 94/173.

108 Volgens artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 zouden de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag slechts van toepassing zijn indien de steunmaatregelen afwijken van de in bedoelde verordening vastgestelde toekenningsvoorwaarden of -modaliteiten, of indien het steunbedrag hoger is dan de daarin vastgestelde maxima.

109 De Portugese regering zet uiteen, dat de deelneming van de betrokken lidstaat aan een structurele actie waarvoor het EOGFL, afdeling Oriëntatie, bijstand verleent, gemeenschapssteun is en niet een steunmaatregel van de staat in de zin van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. Deze deelneming zou dus niet binnen het toepassingsgebied vallen van de bepalingen van verordening nr. 1785/81 volgens welke de voorschriften inzake staatssteun van toepassing zijn.

110 DAI van haar kant voert aan, dat artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 gebaseerd is op artikel 42 van het Verdrag, en de toepassing van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op staatssteun voor voor communautaire medefinanciering in aanmerking komende investeringen uitsluit.

Beoordeling door het Gerecht

111 Verzoeksters' wezenlijk argument ten betoge dat de Commissie in de bestreden beschikking had moeten nagaan of de betrokken investeringssteun voor een afwijking krachtens artikel 92, lid 3, van het Verdrag in aanmerking kwam, is gebaseerd op artikel 44 van verordening nr. 1785/81, dat op basis van artikel 42 van het Verdrag bepaalt, dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op de productie en verhandeling van landbouwproducten slechts van toepassing zijn in de mate die door de Raad is bepaald.

112 In dit verband moet worden vastgesteld, dat waar artikel 44 van verordening nr. 1785/81 de aan de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker gekoppelde steunmaatregelen onderwerpt aan de toepassing van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag, dit artikel niet ziet op acties van structurele aard in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, die niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1785/81, doch binnen die van verordening nr. 866/90 vallen. Welnu, deze verordening die, gelijk verordening nr. 1785/81, gebaseerd is op bovenvermeld artikel 42 van het Verdrag en op artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG), betreffende de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voorziet de voorschriften die van toepassing zijn op de binnen haar toepassingsgebied vallende staatssteunmaatregelen.

113 Meer in het bijzonder sluit verordening nr. 866/90 voor de lidstaten niet de mogelijkheid uit om buiten elke communautaire tussenkomst, bepaalde nationale maatregelen van investeringssteun toe te kennen, die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen. Zij bepaalt uitdrukkelijk, dat de bepalingen van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de toekenning van dergelijke steunmaatregelen die niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komen, omdat zij niet voldoen aan de criteria vastgesteld in de verordening, en evenmin aan die van beschikking 94/173.

114 In deze context moeten, bij ontbreken van een soortgelijke bepaling in verordening nr. 866/90 die uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op in het kader van het EOGFL, afdeling Oriëntatie, voor medefinanciering door de Gemeenschap in aanmerking komende steunmaatregelen, deze maatregelen worden beoordeeld in het specifieke kader van de overeenkomstig deze verordening gevoerde gemeenschapsactie, en kunnen zij niet worden getoetst aan de artikelen 92 en 93 van het Verdrag.

115 Bovendien moet artikel 44 van verordening nr. 1785/81, zelfs gesteld dat het aldus kan worden uitgelegd dat het specifiek in de toepassing voorziet van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op elke steunmaatregel betreffende de productie en de verhandeling van suiker, in ieder geval worden toegepast met inachtneming van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan de voorrang op de toepassing van de verdragsbepalingen inzake mededinging in het Verdrag zelf is ingeschreven, met name in artikel 42 van het Verdrag (zie arrest IJssel-Vliet Combinatie, reeds aangehaald, punten 31-33).

116 Welnu, de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op in het kader van verordening nr. 866/90 voor medefinanciering door de Gemeenschap in aanmerking komende steunmaatregelen zou een beletsel kunnen vormen voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid via een specifieke structurele actie in overeenstemming met de criteria van beschikking 94/173 tot vaststelling van prioriteiten voor de medefinanciering van onder deze verordening vallende investeringen.

117 In dit verband zij erop gewezen, dat verordening nr. 866/90 zelf de samenhang van de door de Gemeenschap en de betrokken lidstaat krachtens deze verordening gezamenlijk gefinancierde investeringssteun met het gemeenschappelijk landbouwbeleid verzekert, met name in de specifieke suikersector, door in de vaststelling van selectiecriteria (vijfde overweging van de considerans en artikel 8) en sectorplannen (artikelen 2 en 7) te voorzien, die met name bedoeld zijn om die samenhang te verzekeren. In casu sluiten de bij beschikking 94/173 krachtens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 866/90 vastgestelde selectiecriteria alle investeringen in de suikersector uit, met uitzondering van die welke betrekking hebben op het gebruik van de quota die aan het continentaal gebied van Portugal zijn toegekend bij verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd bij de Toetredingsakte.

118 Hieruit volgt, dat de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op de krachtens verordening nr. 866/90 voor medefinanciering door de Gemeenschap in aanmerking komende investeringssteunmaatregelen, onverenigbaar is met de voorrang die door het Verdrag aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid is toegekend boven de toepassing van de mededingingsregels.

119 Gelet op een en ander, zijn de ingevolge verordening nr. 866/90 voor medefinanciering door de Gemeenschap in aanmerking komende steunmaatregelen niet onderworpen aan de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag.

120 Het eerste middel, ontleend aan schending van deze artikelen, kan dus niet slagen.

Tweede middel: onverenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met verordening nr. 866/90

Argumenten van partijen

121 In het kader van dit tweede, subsidiaire, middel voeren verzoeksters aan, dat het vereiste van samenhang van de gemeenschapsinterventie met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarop is gewezen in de considerans van verordening nr. 866/90 (vijfde overweging) en dat is voorgeschreven bij de artikelen 1, lid 2, sub b, 2 en 8, lid 2, van deze verordening, zich verzet tegen de medefinanciering van de steun aan de Portugese bietsuikersector.

122 Met name zou de betrokken investeringssteun niet kunnen worden gebaseerd op beschikking 94/173. Deze beschikking zou namelijk onregelmatig zijn, nu zij niet binnen de perken blijft van de voorwaarden voor medefinanciering die zijn opgelegd bij verordening nr. 866/90, dat zich verzet tegen de medefinanciering van met het gemeenschappelijk landbouwbeleid onverenigbare steunmaatregelen.

123 De Commissie ontkent dat de betrokken steun niet voldoet aan de bij verordening nr. 866/90 vastgestelde voorwaarden en modaliteiten. Deze steunmaatregel strekt er volgens haar uitsluitend toe de Portugese autoriteiten in staat te stellen de bouw van een suikerverwerkingsinstallatie te vergemakkelijken ter verzekering van de afzet van in de regio geoogste suikerbieten, met het oog op het gebruik van het aan het continentaal gebied van Portugal toegekend quotum voor witte suiker.

Beoordeling door het Gerecht

124 Dit middel is in wezen gebaseerd op het argument, dat de betrokken investeringssteun door verordening nr. 866/90 is uitgesloten wegens onverenigbaarheid met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en niet kan worden gebaseerd op beschikking 94/173, die zelf onverenigbaar is met dit beleid. In dit verband kan worden volstaan met eraan te herinneren, dat zoals reeds is geoordeeld (zie de punten 89 en 90 supra), de steunmaatregelen die zijn toegekend om het gebruik mogelijk te maken van het aan het continentaal gebied van Portugal toegekende quotum, niet onverenigbaar zijn met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het tweede middel kan dus niet slagen.

125 Hieruit volgt, dat het onderhavige beroep tot nietigverklaring ongegrond is en moet worden verworpen in zijn geheel.

Kosten

126 Naar luid van artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Nu verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij worden verwezen in hun kosten en in die van verweerster en DAI, die zulks hebben gevorderd.

127 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, wordt de Portugese Republiek verwezen in haar eigen kosten.

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

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verstaat dat verzoeksters hun eigen kosten zullen dragen alsmede die van verweerster en van interveniënte DAI — Sociedade de Desenvolvimento Agro-industrial SA.

3) Verstaat dat de Portugese Republiek haar eigen kosten zal dragen.

Moura Ramos García-Valdecasas Tiili

Lindh Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1999.

De griffier

H. Jung

De president

R. M. Moura Ramos