ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)
van 22 juni 2005 *

In zaak T-102/03,

Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS), gevestigd te Catania (Italië), vertegenwoordigd door A. Scuderi en G. Motta, advocaten,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March en L. Flynn als gemachtigden, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking C (2002) 4155 van de Commissie van 15 november 2002 inzake de intrekking van bijstand van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) die bij beschikking C (93) 256/4 van de Commissie van 16 februari 1993 was toegekend in de vorm van een globale subsidie voor de werkzaamheden van een informatiecentrum voor de samenwerking tussen ondernemingen en de aanmoediging van investeringen, en inzake de terugvordering van het door de Commissie uit dien hoofde betaalde voorschot,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

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

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 februari 2005,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader

1 Artikel 158 EG bepaalt dat de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang, ontwikkelt en vervolgt. Zij stelt zich in

het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen. Overeenkomstig artikel 159 EG ondersteunt de Gemeenschap deze verwezenlijking tevens door haar optreden via de structuurfondsen, onder meer het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

2 Om deze doelstelling te verwezenlijken en de taken van de fondsen te regelen, heeft de Raad verordening (EEG) nr. 2052/88 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) vastgesteld, die onder meer is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 5).

3 Op 19 december 1988 heeft de Raad tevens verordening (EEG) nr. 4253/88 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 1 januari 1989 en is meerdere malen gewijzigd voordat zij werd ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161, blz. 1).

4 Krachtens de overgangsbepalingen van artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1260/1999 bepaalt artikel 24 van verordening nr. 4253/88, met het opschrift „Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand", zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20), dat

van toepassing was op 15 november 2002 toen de Commissie besloot de betrokken bijstand in te trekken (hierna: „artikel 24 van verordening nr. 4253/88"):

„1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de autoriteiten die door de lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

3. Ieder bedrag dat tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding geeft, moet aan de Commissie worden terugbetaald. Niet-terugbetaalde bedragen worden in overeenstemming met het Financieel reglement en met de regels die de Commissie volgens de in titel VIII bedoelde procedures vaststelt, vermeerderd met de moratoire interessen."

De feiten en het procesverloop

De beschikking tot goedkeuring van de bijstand

5 Bij beschikking C (93) 256/4 van 16 februari 1993 heeft de Commissie ermee ingestemd dat aan de Italiaanse Republiek uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) bijstand wordt verleend in de vorm van een globale subsidie voor de werkzaamheden van een informatiecentrum voor de samenwerking tussen

ondernemingen en de aanmoediging van investeringen, in het kader van het communautaire bestek voor de structurele bijstandsverlening van de Gemeenschap — doelstelling nr. 1 — van de Regione Siciliana (hierna: „goedkeuringsbeschikking").

6 Artikel 1, tweede alinea, van de goedkeuringsbeschikking preciseerde dat aan het Informatiecentrum voor de samenwerking tussen ondernemingen en de aanmoediging van investeringen — de verantwoordelijke tussenorganisatie — bijstand van het EFRO werd toegekend voor een bedrag van 6 760 000 ECU. Volgens deze bepaling moesten de nadere voorschriften voor het gebruik van deze subsidie worden vastgelegd in een tussen de Commissie en de tussenorganisatie in overleg met de belanghebbende lidstaat gesloten overeenkomst.

7 Volgens artikel 2 en het financiële schema dat als bijlage aan de goedkeuringsbeschikking is gehecht, dekte deze bijstand uit het EFRO ongeveer 60 % van de geraamde totale kosten van het betrokken project en moest hij worden aangevuld door een bijdrage van de Regione Siciliana van 3 758 000 ECU en een bijdrage van de privé-sector van 540 000 ECU.

8 Ingevolge artikel 3, eerste alinea, van de goedkeuringsbeschikking was 31 december 1993 de uiterste datum om alle juridisch verbindende verplichtingen aan te gaan op grond waarvan uitgaven kunnen worden gedaan, en 31 december 1995 de uiterste datum om deze uitgaven [daadwerkelijk] te doen:

„De communautaire bijstand kan worden benut voor de handelingen waarvoor de globale subsidie is verleend en waarvoor — vóór 31 december 1993 — in de lidstaat juridisch verbindende verplichtingen en overeenkomstige financiële verplichtingen zijn aangegaan. Deze uitgaven moeten uiterlijk op 31 december 1995 worden gedaan."

9 Volgens artikel 3, tweede alinea, van de goedkeuringsbeschikking kon de Commissie deze termijnen evenwel verlengen:

„De Commissie kan deze termijnen evenwel verlengen wanneer de lidstaat daartoe in de laatste termijn een verzoek indient, mits de verstrekte inlichtingen een verlenging rechtvaardigen. Indien de Commissie geen verlenging van de termijnen heeft toegestaan, kan voor de uitgaven die zijn gedaan na de uiterste datum waarop zij hadden moeten worden gedaan, niet langer een communautaire bijdrage worden verleend."

10 Op 22 maart 1993 heeft de Commissie aan het Italiaanse ministerie van Financiën een voorschot van 3 380 000 ECU aan EFRO-bijstand betaald. Dit voorschot is niet betaald aan het Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (hierna: „CIS"), de voor deze bijstand verantwoordelijke tussenorganisatie, verzoekster in het onderhavige geding.

De overeenkomst tussen het CIS en de Commissie

11 Overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, van de goedkeuringsbeschikking hebben het CIS en de Commissie een overeenkomst gesloten (hierna: „overeenkomst tussen het CIS en de Commissie") waarin werd bepaald hoe de bij de goedkeuringsbeschikking toegekende globale subsidie zou worden gebruikt.

12 Volgens artikel 1, tweede alinea, van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie heeft de communautaire bijdrage „tot doel de oprichting van een centrum dat voor ondernemingen, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf, [...] zowel informatiediensten met een toegevoegde waarde verricht als diensten om ondernemersinitiatieven met Milanese of daarmee verbonden ondernemingen te ontplooien".

13 Artikel 5 van deze overeenkomst omschrijft de zeven maatregelen die het CIS in het kader van de communautaire bijstand moest treffen, te weten:

— maatregel nr. 1: het structureren van het informatiecentrum;

— maatregel nr. 2: verwezenlijking van een informatiesysteem over de Siciliaanse ondernemingen;

— maatregel nr. 3: het bieden van een geavanceerde informatiedienst voor de ondernemingen;

— maatregel nr. 4: verwezenlijking van investerings- en samenwerkingspakketten;

— maatregel nr. 5: gebruik van externe bureau's;

— maatregel nr. 6: bevordering van samenwerking;

— maatregel nr. 7: marketing en communicatie.

Maatregel nr. 1 beoogde in het bijzonder „het oprichten en structureren van een dienstencentrum dat toegang tot nationale en internationale netwerken biedt, om de integratie van de Siciliaanse ondernemingen op de markt te bevorderen."

14 Artikel 14 van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie luidt als volgt:

„Indien de tussenpersoon ernstig tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst kan de Commissie, in overeenstemming met de lidstaat, op elk moment de uit hoofde van deze overeenkomst aangegane verplichtingen annuleren, waarbij zij erkent dat de tussenpersoon recht heeft op de gelden die betaalbaar zijn in verband met de tot op de datum van mededeling van de opzegging van de overeenkomst voor de besteding van de globale subsidie aangegane verplichtingen en verwezenlijkte activiteiten."

De onderhandelingen over de overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana

15 Bij een aan de Commissie, de Italiaanse autoriteiten en de Regione Siciliana gerichte brief van 12 november 1993 heeft het CIS de Commissie verzocht om verlenging van de in artikel 3 van de goedkeuringsbeschikking bedoelde termijnen met één jaar (namelijk tot 31 december 1993 om alle juridisch verbindende financiële verplichtingen aan te gaan en tot 31 december 1995 om de uitgaven te doen).

16 In deze brief werd uitgelegd dat de vertraging bij de ondertekening van de overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana op grond waarvan het CIS de bijdrage van de Regione Siciliana zou kunnen ontvangen, verband hield met de late mededeling van het advies van de Consiglio di giustizia amministrativa (Adviserende en rechtsprekende bestuursrechtelijke instantie) en tot gevolg had dat het verlenen van de voor de inwerkingtreding van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie noodzakelijke bankgaranties werd vertraagd.

17 De Commissie heeft de termijn voor het aangaan van de financiële verplichtingen verlengd tot en met 31 december 1994.

18 Op 13 december 1994 hebben het CIS en de Regione Siciliana een overeenkomst gesloten waarin werd bepaald hoe de door de Regione Siciliana in aanvulling op de EFRO-bijstand toegekende bijstand zou worden gebruikt (hierna: „overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana").

19 Artikel 15 van de overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana stipuleerde echter dat voor de inwerkingtreding van deze overeenkomst nog een decreet van de president van de regio en tussenkomst van de Rekenkamer nodig was. Deze formaliteiten zijn vervuld op 29 maart 1995, op welke datum deze overeenkomst in werking is getreden.

20 Artikel 11 van de overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana bepaalt dat de Regione Siciliana op elk moment de uit hoofde van de overeenkomst aangegane verplichtingen kan annuleren indien de tussenpersoon in extreme mate ernstig tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst, „waarbij zij erkent dat de tussenpersoon recht heeft op de gelden die betaalbaar zijn in verband met de tot op de datum van kennisgeving van de opzegging van de overeenkomst voor de toekenning van de globale subsidie aangegane verplichtingen en verrichte activiteiten".

21 In 1994 heeft het CIS door middel van voorschotten op zijn vennootschappelijk kapitaal uitvoering gegeven aan de eerste maatregel die in het kader van de communautaire bijstand moest worden getroffen, te weten „het oprichten en structureren van een dienstencentrum dat toegang tot nationale en internationale dienstennetwerken biedt, om de integratie van de Siciliaanse ondernemingen op de markt te bevorderen". Deze werkzaamheden bestonden in het aanwerven van personeel en het inzetten van specifieke financiële middelen om te waarborgen dat regionale en gemeentelijke instanties concreet worden ondersteund en om contacten met ondernemingen en verenigingen aan te gaan. Volgens het CIS moesten dergelijke werkzaamheden worden verricht, omdat anders de ontstane vertraging niet zou kunnen worden ingehaald. Het CIS heeft — via het Italiaanse staats- en regionale bestuur — aan de Commissie verslag uitgebracht over deze werkzaamheden.

22 Op 15 december 1994 heeft te Palermo een vergadering van het comité van toezicht op het project plaatsgevonden in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het CIS en van een ambtenaar van het directoraat-generaal (DG) „Regionaal beleid" van de Commissie. Tijdens die vergadering heeft deze ambtenaar verklaard dat de beraadslaging van de raad van bestuur van het CIS over de uitvoeringsprojecten en diens verbintenis om het project uit te voeren, konden vallen onder het begrip „vóór 31 december 1994 na te komen verplichtingen" in de zin van artikel 3 van de goedkeuringsbeschikking.

Van het tweede verzoek om verlenging van de termijnen bedoeld in artikel 3 van de goedkeuringsbeschikking tot de bestreden beschikking

23 In de loop van december 1994 heeft de Regione Siciliana bij de Commissie een tweede verzoek om verlenging van de termijnen voor het verlenen van EFRO-bijstand ingediend, welk verzoek door de Commissie is afgewezen.

24 Bij brief van 21 september 1995 heeft de Commissie het CIS officieel in kennis gesteld van haar weigering om de door de Regione Siciliana gevraagde verlenging toe te staan, en het CIS verzocht het totaalbedrag van de gedane uitgaven mee te delen om het deelnemingspercentage van het EFRO te bepalen:

„[...] Wij delen u mee dat uw verzoek om verlenging van de termijnen voor het aangaan van financiële verplichtingen door de Commissie niet is ingewilligd wegens het ontbreken van geldige besluiten tot het aangaan van verplichtingen jegens begunstigde ondernemingen, ondanks een eerdere beschikking tot verlenging met een jaar (welke verlenging op 31 december 1994 ten einde liep). Het is voor ons tevens noodzakelijk zo spoedig mogelijk te weten wat het totaalbedrag is waarvoor u verplichtingen bent aangegaan, om het totaalbedrag van onze verplichtingen te bepalen."

25 Naar aanleiding van de weigering van de Commissie om de termijnen voor het besteden van de globale subsidie te verlengen, heeft het CIS vastgesteld dat het het project — dat zijn vennootschappelijk doel vormde — onmogelijk kon voortzetten en heeft het besloten tot voortijdige ontbinding van de vennootschap, waardoor deze in liquidatie is komen te verkeren.

26 Ter verkrijging van vergoeding van de voor de tenuitvoerlegging van het project gemaakte kosten ter hoogte van het aandeel dat de Regione Siciliana voor haar rekening zou nemen, heeft het CIS bij de autoriteiten van deze regio een lijst van in dit verband gedane uitgaven ingediend voor een totaalbedrag van 711 587 000 Italiaanse lire (ITL). Het CIS heeft de Regione Siciliana tevens verzocht, een analoog verzoek om vergoeding in te dienen voor betalingen uit het bij het Italiaanse ministerie van Financiën gedeponeerde bedrag aan EFRO-bijstand.

27 Bij brief van 9 maart 2001 hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie de eindstand van de door het CIS in het kader van de bijstand gemaakte kosten alsmede de bijbehorende documentatie overgelegd, waarbij zij het bedrag van 688 505 743 ITL heeft aangemerkt als uitgaven waarvoor volgens de regionale autoriteiten vergoeding kan worden gevraagd.

28 Bij brief van 27 december 2001 heeft de Commissie de procedure van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 ingeleid met een verzoek aan de Italiaanse autoriteiten en aan de ontvanger van de bijstand hun opmerkingen mee te delen. Deze brief gaf aan dat de Commissie voornemens was de bijstand van het EFRO in te trekken en terugbetaling van het betaalde voorschot te vorderen op grond dat uit het onderzoek van de overgelegde documenten „duidelijk [bleek] dat de gedeclareerde uitgaven alleen betrekking [hadden] op het starten van de werkzaamheden van het [CIS]", terwijl de werkzaamheden inzake informatieverstrekking, ondersteuning en aanmoediging niet in de gedeclareerde kosten tot uitdrukking kwamen, ofschoon deze werkzaamheden overeenkomstig de tussen het CIS en de Commissie gesloten overeenkomst door het CIS hadden moeten worden verricht. Op grond hiervan meende de Commissie te mogen aannemen dat „het [CIS], dat op 6 december 1995 elke activiteit [had] gestaakt, nooit operationeel [was] geweest".

29 Bij brief van 11 maart 2002 heeft de Regione Siciliana de Commissie de opmerkingen van de vereffenaar van het CIS over de inleiding van de procedure van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 meegedeeld. In deze brief werd eraan herinnerd dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie hadden laten weten dat de uitgaven die na certificatie door de Regione Siciliana als voor vergoeding in aanmerking komend waren aangemerkt, 688 505 743 ITL bedroegen, dat het CIS deze uitgaven had gedaan in het kader van werkzaamheden voor de verwezenlijking van maatregel nr. 1 „Het structureren van het informatiecentrum" en dat de raad van bestuur van het CIS meerdere besluiten had genomen met betrekking tot de andere maatregelen waarop de bijstand betrekking had, zoals maatregel nr. 3 „Het bieden van een geavanceerde informatiedienst voor de ondernemingen", waarvoor de noodzakelijke databases en het noodzakelijke personeel in kaart waren gebracht, en maatregel nr. 5 „Gebruik van externe bureaus", waarvoor haalbaarheidsplannen waren vastgesteld. Deze brief gaf tevens aan dat het niet-verwezenlijken van het project niet voortvloeide uit de activiteit of inactiviteit van het CIS, maar uit de vertraging bij het sluiten van een overeenkomst tussen het CIS en de Regione Siciliana en bijgevolg uit de te late cofinanciering door deze regio.

30 Bij tot de Italiaanse Republiek gerichte beschikking C (2002) 4155 van 15 november 2002 heeft de Commissie de bij de goedkeuringsbeschikking toegekende 6 760 000 ECU bijstand uit het EFRO ingetrokken en de Italiaanse autoriteiten verzocht, het uit hoofde van deze bijstand betaalde voorschot terug te betalen (hierna: „bestreden beschikking").

De procedure en de conclusies van partijen

31 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 maart 2003, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

32 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang zijn verzoekster en de Commissie uitgenodigd, een aantal documenten over te leggen en een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden.

33 Bij brief van verzoekster van 31 december 2004 en bij brief van de Commissie van 6 januari 2005 hebben partijen gehoor gegeven aan de door het Gerecht genomen maatregelen tot organisatie van de procesgang.

34 Partijen zijn ter terechtzitting van 1 februari 2005 gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht. Bij die gelegenheid heeft verzoeker herhaald dat hij niet opkomt tegen de bestreden beschikking voor zover daarbij de bijstand is ingetrokken, maar alleen voor zover daarbij geen vergoeding ten belope van het EFRO-aandeel wordt toegekend voor de door het CIS in het kader van de bijstand gedane uitgaven voor een gecertificeerd bedrag van 688 505 743 ITL.

35 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover deze niet voorziet in de vergoeding ten belope van het EFRO-aandeel van de door het CIS in het kader van de bijstand gedane uitgaven voor een gecertificeerd bedrag van 688 505 743 ITL;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

36 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

De argumenten van partijen

37 In het kader van zijn beroep voert verzoekster acht middelen aan, te weten schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88; machtsmisbruik door de Commissie; schending van artikel 14 van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie; schending van het „overmachtsbeginsel"; schending van het evenredigheidsbeginsel; schending van het rechtszekerheidsbeginsel; schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en misbruik van bevoegdheid.

38 Meer in het bijzonder merkt verzoekster in het kader van het tweede middel incidenteel op dat de Commissie diende te weten dat haar weigering om de termijnen voor de werkzaamheden te verlengen, onvermijdelijk zou leiden tot staking van de werkzaamheden die tot volledige benutting van de globale subsidie moesten leiden.

39 In het kader van het derde middel betoogt verzoekster dat de Commissie artikel 14 van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie heeft geschonden, daar deze bepaling de Commissie weliswaar toestaat de in het kader van de overeenkomst aangegane verplichtingen te annuleren indien de tussenpersoon ernstig tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst, maar erkent dat de tussenpersoon recht heeft op vergoeding van de uitgaven die hij heeft gedaan ter zake van de aangegane verplichtingen en de daarvoor gerealiseerde werkzaamheden. In casu had de Commissie derhalve a fortiori vergoeding van de door het CIS in het kader van de uitvoering van de bijstand gedane uitgaven moeten toestaan, aangezien het niet-verwezenlijken niet het resultaat is van het stilzitten van het CIS, maar van feiten die onafhankelijk zijn van diens wil, en het CIS alles heeft gedaan wat in zijn vermogen lag om de gevraagde werkzaamheden te verrichten.

40 Volgens de Commissie is artikel 14 van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie in casu niet van toepassing, omdat dit artikel ziet op het geval van eenzijdige opzegging van de overeenkomst door de Commissie. De onderhavige zaak betreft evenwel de intrekking van communautaire bijstand door de Commissie wegens onregelmatigheden of belangrijke wijzigingen in de uitvoeringsvoorwaarden van het project en daarvoor is artikel 24 van verordening nr. 4253/88 de enige toepasselijke bepaling.

41 Als vijfde middel stelt verzoekster schending van het evenredigheidsbeginsel doordat de Commissie, door het verzoek om vergoeding van de reeds door het CIS gedane uitgaven af te wijzen, verder is gegaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel (arrest Hof van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 25, en arrest Gerecht van 12 oktober 1999, Conserve Italia/Commissie, T-216/96, Jurispr. blz. II-3139, punt 101). Zo had de Commissie rekening moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval om te voorkomen dat een beschikking wordt vastgesteld die het CIS straft door het verantwoordelijk te stellen voor door de Regione Siciliana veroorzaakte vertragingen. Dienaangaande merkt verzoekster op dat zij door de bestreden beschikking het recht op de totale in de goedkeuringsbeschikking bedoelde bijstand heeft verloren, hetgeen zij niet betwist. Onevenredig is volgens haar evenwel de weigering van de Commissie tot vergoeding van de door het CIS in het kader van de tenuitvoerlegging van het project gedane uitgaven, waarvan het bestaan en de gegrondheid door de Italiaanse autoriteiten zijn vastgesteld en gecertificeerd, en welke aanvankelijk zelfs door de Commissie zijn aanvaard.

42 Volgens de Commissie vormt de intrekking van de volledige bijstand geen schending van het evenredigheidsbeginsel indien de omstandigheden die een dergelijke intrekking rechtvaardigen aanwezig zijn. In casu heeft de Commissie aan de hand van de door de nationale autoriteiten overgelegde documenten en krachtens de haar door artikel 24 van verordening nr. 4253/88 verleende discretionaire bevoegdheid geoordeeld dat zij de communautaire bijstand moest intrekken. Zij wijst er inzonderheid op dat slechts een van de zeven in het project genoemde maatregelen was verwezenlijkt, dat deze maatregel beperkt was tot het opzetten van de structuur waarbinnen de andere maatregelen moesten worden verwezenlijkt, en dat deze structuur niet kon functioneren omdat zij in oktober 1995, dus nog vóór het

verstrijken van de betalingstermijn en, in elk geval, voordat zij operationeel kon worden, in liquidatie kwam te verkeren.

43 Als zevende middel stelt verzoekster ten slotte schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen doordat de bestreden beschikking de volledige bijstand intrekt zonder rekening te houden met de gevolgen van een dergelijke maatregel voor het CIS, dat, met inachtneming van de in casu toepasselijke bepalingen en overtuigd van de regelmatigheid van zijn gedrag, te goeder trouw, overeenkomstig zijn bevoegdheden en mogelijkheden, alle voor het besteden van de globale subsidie noodzakelijke werkzaamheden had verricht. Bijgevolg had de Commissie rekening moeten houden met deze uitgaven, die in het kader van de tenuitvoerlegging van de bijstand zijn gedaan en conform de regels zijn gecertificeerd en gedeclareerd, in plaats van de bijstand in te trekken zonder dergelijke kosten te vergoeden.

44 Volgens de Commissie moet voor de bescherming van het gewettigd vertrouwen naar gemeenschapsrecht aan drie voorwaarden worden voldaan: ten eerste moeten de communautaire autoriteiten aan de belanghebbende precieze, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen hebben gedaan; ten tweede moeten deze toezeggingen gegronde verwachtingen kunnen hebben wekken bij degenen aan wie zij waren gedaan, en ten derde moeten de toezeggingen in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen zijn gedaan (arrest Gerecht van 6 juli 1999, Forvass/Commission, T-203/97, JurAmbt. blz. I-A-129 en II-705, punten 70 en 71). In casu is aan geen van deze drie voorwaarden voldaan. Zo heeft het CIS op eigen initiatief uitgaven gedaan die overeenkomen met de bijstand. De Commissie erkent weliswaar dat zij zich niet tegen dit initiatief van het CIS heeft verzet, maar betoogt dat zij het CIS hiertoe ook niet heeft gedwongen, en dat dit bij verzoekster derhalve geen gerechtvaardigd vertrouwen heeft kunnen doen ontstaan dat dergelijke uitgaven zouden worden vergoed. De Commissie merkt bovendien op dat in de goedkeuringsbeschikking en in de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie stond dat de globale subsidie werd toegekend voor het openen en laten functioneren van het informatiecentrum binnen de gestelde termijnen. Er is derhalve geen enkele bepaling op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de in het kader van de tenuitvoerlegging van het project gedane uitgaven zouden worden vergoed indien het project niet wordt verwezenlijkt.

Beoordeling door het Gerecht

45 De uiteenzetting van de feiten en argumenten die verzoekster in het kader van de adminstratieve procedure heeft gegeven, en die zij in haar memories heeft herhaald, kan worden samengevat als volgt:

— het CIS heeft geen enkele onregelmatigheid begaan noch enige wijziging aangebracht in het gebruik van de bijstand, maar is alleen het slachtoffer geworden van het gedrag van de Regione Siciliana;

— het CIS heeft maatregel nr. 1 verwezenlijkt en jegens de Commissie verklaard dat het meerdere verplichtingen met betrekking tot de maatregelen nr. 3 en nr. 5 was aangegaan;

— de Commissie heeft de tijdens de vergadering van het comité van toezicht van 15 december 1994 gedane toezeggingen niet in aanmerking genomen. In deze vergadering zou haar vertegenwoordiger hebben verklaard welke maatregelen konden worden getroffen om te voldoen aan de voorwaarde inzake de vóór 31 december 1994 na te komen verplichtingen;

— de Commissie heeft niet onderkend dat de in het kader van de bijstand geplande activiteiten niet konden worden verricht ten gevolge van haar weigering om de termijn te verlengen, welke verlenging het mogelijk zou hebben gemaakt om juridisch en financieel verbindende verplichtingen aan te gaan;

— de liquidatie van het CIS zou derhalve slechts het rechtstreekse gevolg zijn van de weigering om deze termijn te verlengen, hetgeen noodzakelijkerwijs met zich bracht dat niet kon worden voldaan aan de voorwaarden voor de bijstand;

— de Commissie is ook afgeweken van het standpunt dat zij had ingenomen in haar brief van 21 september 1995, waarin zij het CIS verzocht het totaal van de gedane uitgaven aan te geven om de EFRO-bijdrage te bepalen.

46 Opgemerkt zij dat ontoereikende of ontbrekende motivering schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 230 EG oplevert en een middel van openbare orde is dat door de gemeenschapsrechter ambtshalve moet worden onderzocht (arresten Hof van 20 februari 1997, Commissie/Daffix, C-166/95 P, Jurispr. blz. I-983, punt 24; 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67; arrest Gerecht van 21 maart 2001, Métropole télévision/Commissie, T-206/99, Jurispr. blz. II-1057, punt 43).

47 Tevens zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de motivering van een bezwarend besluit de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 63, en Métropole télévision/Commissie, reeds aangehaald, punt 44).

48 In casu wordt in de bestreden beschikking geen uitspraak gedaan over de verschillende reeds aangehaalde feiten en argumenten, die met name gaan over de vraag of deze vergoeding van de door het CIS vóór de intrekking van de bijstand gedane uitgaven konden rechtvaardigen, ofschoon het antwoord daarop juist essentieel is om het Gerecht in staat te stellen, de gegrondheid van de bestreden beschikking te kunnen onderzoeken.

49 Met betrekking tot het „verloop van het project" wordt in de bestreden beschikking alleen opgemerkt dat „de ontvanger op 20 oktober 1995 in liquidatie is komen te verkeren" (overweging 6 van de considerans), dat de eindstand van de uitgaven

alsmede de bijbehorende documentatie aan de Commissie zijn overgelegd en dat de door de ontvanger gedeclareerde uitgaven 711 584 000 ITL bedroegen, waarvan 688 505 743 ITL zijn aangemerkt als voor vergoeding in aanmerking komend op grond van een door de autoriteiten van de Regione Siciliana verricht onderzoek (overweging 7 van de considerans).

50 Met betrekking tot de „reactie van de betrokken lidstaat" wordt in de bestreden beschikking het volgende verklaard (overweging 10 van de considerans):

„Bij brief van 11 maart 2002 [...] hebben de Italiaanse autoriteiten de gevraagde aanvullende informatie verstrekt, die was opgesteld door de vereffenaar [van het CIS]. Deze informatie bevestigde dat:

— de gedeclareerde uitgaven 711 584 000 ITL bedroegen, en dat de uitgaven die na certificering door de autoriteiten van de Regione Siciliana als voor vergoeding in aanmerking komend waren aangemerkt, 688 505 743 ITL bedroegen;

— de activiteiten met betrekking tot de globale subsidie alleen betrekking hadden op maatregel nr. 1: ‚het structureren van het informatiecentrum';

— het recht op betaling was gebaseerd op de premisse dat het niet verwezenlijken van het gestelde doel niet voortvloeit uit de activiteit (of inactiviteit) van het CIS, maar uit de vertraging bij het sluiten van de overeenkomst tussen de Regione Siciliana en de ontvanger, en bijgevolg uit de te late cofinanciering door de Regione Siciliana."

51 Met betrekking tot de „beoordeling door de Commissie" bevestigt de bestreden beschikking alleen het volgende (overweging 12 van de considerans):

„[...]

— de doelstelling van de globale subsidie, te weten de in artikel 5 van de overeenkomst [tussen het CIS en de Commissie] beschreven activiteiten, is niet bereikt, aangezien van de zeven in dit artikel genoemde maatregelen alleen maatregel 1 ‚het structureren van het informatiecentrum CIS' is verwezenlijkt;

— de door het CIS aangevoerde argumenten rechtvaardigen evenmin de inaanmerkingneming van de gedeclareerde uitgaven betreffende de maatregel ‚het structureren van het informatiecentrum CIS'. De voor de mislukking van de globale subsidie aangevoerde redenen, die verband houden met de te late cofinanciering door de Italiaanse autoriteiten, rechtvaardigen het verzoek om een communautaire bijdrage niet, aangezien de subsidie was toegekend voor de in de overeenkomst [tussen het CIS en de Commissie] genoemde werkzaamheden. De globale subsidie was toegekend voor de werking van een informatiecentrum. Dit centrum heeft nooit gefunctioneerd en is in liquidatie komen te verkeren nadat slechts een van de zeven in de overeenkomst [tussen het CIS en de Commissie] genoemde maatregelen was verwezenlijkt. Bijgevolg rechtvaardigt de [niet]-nakoming van de overeenkomst [tussen het CIS en de Commissie] de intrekking van de in de vorm van een globale subsidie toegekende bijstand en de [terugvordering] van het betaalde voorschot."

52 Opgemerkt zij dat de bestreden beschikking niet rept van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden tussen 2 september 1993, de datum waarop de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie is ondertekend, en 20 oktober 1995, de datum waarop het CIS in liquidatie is komen te verkeren.

53 Ten eerste bevat de bestreden beschikking geen enkele verwijzing naar het eerste verzoek om verlenging van de termijnen, dat het CIS op 12 november 1993 bij de Commissie heeft ingediend, en naar de beschikking van de Commissie om de in artikel 3, eerste alinea, van de goedkeuringsbeschikking genoemde termijn voor het aangaan van financiële verplichtingen te verlengen tot 31 december 1994.

54 Ten tweede wordt in de bestreden beschikking niet gerept van de afwijzing door de Commissie van het tweede door de Regione Siciliana ingediende verzoek om verlenging van de termijnen, welke afwijzing automatisch tot gevolg heeft gehad dat het CIS niet heeft kunnen voldoen aan de voorwaarden voor de bijstand. De Commissie heeft geen spoor van deze twee documenten kunnen vinden, zoals zij tegenover het Gerecht heeft verklaard in antwoord op het verzoek tot overlegging van die stukken. Incidenteel zij evenwel opgemerkt dat de Commissie op grond van artikel 3, tweede alinea, van de goedkeuringsbeschikking de termijnen kon verlengen indien de verstrekte informatie dat rechtvaardigde.

55 Ten derde gaat de bestreden beschikking voorbij aan de brief van de Commissie aan het CIS van 21 september 1995, terwijl deze brief het CIS informeert dat het „[tweede] verzoek om verlenging van de termijnen voor het aangaan van de financiële verplichtingen, door de Commissie niet is ingewilligd wegens het ontbreken van geldige besluiten tot het aangaan van verplichtingen ten aanzien van begunstigde ondernemingen." Opgemerkt zij dat de in deze brief aangevoerde reden indruist tegen het standpunt dat is geuit tijdens de vergadering van het comité van toezicht op het project, die op 15 december 1994 te Palermo heeft plaatsgevonden in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het CIS, van een ambtenaar van het DG „Regionaal beleid" van de Commissie en van ambtenaren van de Regione Siciliana, waarop de kwestie van de vóór 31 december 1994 na te komen verplichtingen ter sprake is gekomen. Tijdens deze vergadering heeft de ambtenaar van de Commissie verklaard – volgens het verslag hiervan in de op 11 maart 2002 aan de Commissie overgelegde opmerkingen van het CIS over de beslissing om de procedure van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 in te leiden, welke opmerkingen door de Commissie niet zijn betwist: „In het specifieke geval van het CIS kan worden aangenomen dat het besluit waarbij de raad van bestuur van het CIS de plannen voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen en de algehele verbintenis om het project als voorzien te verwezenlijken, zou goedkeuren, valt onder het begrip „vóór 31 december 1994 na te komen verplichtingen". Het is dus om zich aan deze

uitlegging te conformeren, dat de raad van bestuur van het CIS op 20 december 1994 meerdere besluiten heeft vastgesteld met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het project, met name aangaande maatregel nr. 3 (het bieden van een geavanceerde informatiedienst voor ondernemingen), waarvoor de noodzakelijke databases en het noodzakelijke personeel in kaart zijn gebracht, en maatregel nr. 5 (gebruik van externe bureau's), waarvoor haalbaarheidsplannen zijn vastgesteld.

56 Dienaangaande wordt in de bestreden beschikking verklaard dat alleen maatregel nr. 1 (het structureren van een informatiecentrum) was verwezenlijkt, zonder dat uitspraak wordt gedaan over de argumenten met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de maatregelen nr. 3 en nr. 5 die het CIS nog voordat de Commissie weigerde een tweede verlenging van de termijnen toe te staan, had aangevoerd in de reeds aangehaalde brief van 11 maart 2002.

57 Ten vierde gaat de bestreden beschikking tevens voorbij aan de inhoud van de brief van 21 september 1995 waarin de Commissie het CIS verzocht „zo spoedig mogelijk [mee te delen] wat het totaalbedrag is waarvoor [zij] verplichtingen [is] aangegaan, om het totaalbedrag van [de] verplichtingen [van de Commissie] te bepalen". Uit dit verzoek kan redelijkerwijs worden afgeleid dat de Commissie toen had aanvaard, een deel van de door het CIS voor de tenuitvoerlegging van de bijstand gedane uitgaven te vergoeden.

58 Overigens houdt de bestreden beschikking, die de intrekking van de bijstand en de weigering om de betrokken vergoeding toe te staan juist baseert op het niet-uitvoeren van alle in artikel 5 van de overeenkomst tussen het CIS en de Commissie genoemde maatregelen, geen rekening met de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 14 van deze overeenkomst, waarin wordt gestipuleerd dat, indien de tussenpersoon ernstig tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst, de Commissie de uit hoofde van deze overeenkomst aangegane verplichtingen kan annuleren „waarbij zij [evenwel] erkent dat de tussenpersoon recht heeft op de gelden die betaalbaar zijn in verband met de tot op de datum van mededeling van opzegging van de overeenkomst voor de besteding van de globale subsidie aangegane verplichtingen en verrichte activiteiten". Indien de voor de tenuitvoerlegging van de globale subsidie gedane uitgaven kunnen worden vergoed in geval van ernstige tekortkomingen van de kant van de tussenpersoon, valt moeilijk in te

zien waarom dit niet zou kunnen wanneer er geen sprake is van dergelijke tekortkomingen van de verzoeker.

59 Uit het voorgaande volgt derhalve dat de bestreden beschikking dusdanige motiveringsgebreken vertoont dat het Gerecht zijn toetsing niet kan uitvoeren. Het Gerecht kan de bestreden beschikking met name niet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

60 De bestreden beschikking dient derhalve nietig te worden verklaard daar de Commissie de krachtens artikel 253 EG op haar rustende motiveringsplicht niet is nagekomen. De bestreden beschikking is namelijk onvoldoende gemotiveerd met betrekking tot de vergoeding ten belope van het EFRO-aandeel van de door het CIS in het kader van de bijstand gedane uitgaven voor een gecertificeerd bedrag van 688 505 743 ITL.

Kosten

61 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van verzoekster.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer)

rechtdoende, verstaat:

1) **Beschikking C (2002) 4155 van de Commissie van 15 november 2002 inzake de intrekking van bijstand van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling die bij beschikking C (93) 256/4 van de Commissie van 16 februari 1993 was toegekend, wordt nietig verklaard voor zover zij de bijstand met betrekking tot de door het Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA tot een gecertificeerd bedrag van 688 505 743 Italiaanse lire gedane uitgaven intrekt.**

2) **De Commissie draagt haar eigen kosten alsmede die van verzoekster.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 juni 2005.

De griffier

H. Jung

De president van de Eerste kamer

J. D. Cooke