ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
1 april 2004 *

In zaak C-99/02,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen te treffen om de steun die bij beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de

* Procestaal: Italiaans.

steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid (PB 2000, L 42, blz. 1), waarvan kennisgeving is geschied op 4 juni 1999, onwettig en met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is verklaard, van de ontvangers terug te vorderen en, in elk geval, door de getroffen maatregelen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens de artikelen 3 en 4 van deze beschikking en krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola en S. von Bahr (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 18 september 2003, waarop de Commissie werd vertegenwoordigd door E. Montaguti als gemachtigde, en de Italiaanse Republiek werd vertegenwoordigd door O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, bijgestaan door A. Morrone,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 maart 2002, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen te treffen om de steun die bij beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid (PB 2000, L 42, blz. 1), waarvan kennisgeving is geschied op 4 juni 1999, onwettig en met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is verklaard, van de ontvangers terug te vorderen en, in elk geval, door de getroffen maatregelen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens de artikelen 3 en 4 van deze beschikking en krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Beschikking 2000/128 en de precontentieuze procedure

2 Op 11 mei 1999 heeft de Commissie beschikking 2000/128 gegeven, waarvan de artikelen 1 tot en met 4 luiden als volgt:

„*Artikel 1*

1. De door Italië vanaf november 1995 onwettig toegekende steun voor de indienstneming van werknemers door middel van leer- en werkervaringsovereen-

komsten zoals geregeld bij de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94 is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst op voorwaarde dat deze steun betrekking heeft op:

— de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in de begunstigde onderneming voor werknemers die nog geen baan hebben gevonden of hun vorige baan zijn kwijtgeraakt, zoals omschreven in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun;

— de indienstneming van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt. Voor de toepassing van deze beschikking wordt verstaan onder ‚werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt', jongeren beneden 25 jaar, houders van een universitair diploma tot en met 29 jaar, alsmede langdurig werklozen, dat wil zeggen personen die reeds ten minste een jaar werkloos zijn.

2. Door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten toegekende steun die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarden, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. De door Italië krachtens artikel 15 van wet nr. 196/97 toegekende steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst, mits wordt voldaan aan de voorwaarde van nettoschepping van arbeidsplaatsen zoals omschreven in de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

Het aantal werknemers van de ondernemingen wordt berekend exclusief de arbeidsplaatsen waarop de omzetting betrekking heeft en de arbeidsplaatsen die zijn geschapen door middel van overeenkomsten van bepaalde duur of die niet een zekere mate van stabiliteit van de baan garanderen.

2. Steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarde, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 3

Italië treft alle nodige maatregelen om de reeds onwettig toegekende steun die niet voldoet aan de in de artikelen 1 en 2 genoemde voorwaarden, van de ontvangers terug te vorderen.

De terugvordering vindt plaats overeenkomstig de procedures van het interne recht. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is verleend tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de rentevoet welke als referentiepercentage wordt gebruikt bij de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen.

Artikel 4

Italië deelt de Commissie binnen twee maanden na de bekendmaking van deze beschikking de maatregelen mee die het heeft getroffen om hieraan te voldoen."

3 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 augustus 1999, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om nietigverklaring van beschikking 2000/128 en, subsidiair, om nietigverklaring van deze beschikking voorzover zij de terugvordering van de met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun gelast.

4 Op 28 oktober 1999 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht om informatie betreffende de ter uitvoering van beschikking 2000/128 getroffen maatregelen. Dat verzoek werd gevolgd door briefwisseling tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek daaromtrent, waarbij deze laatste wees op de uiterst grote complexiteit van de uitvoering van deze beschikking alsook op een ontmoeting die op 27 maart 2000 te Rome (Italië) heeft plaatsgevonden tussen de minister van Arbeid en Sociale Zekerheid en het voor mededingingszaken bevoegde lid van de Commissie.

5 Op 19 april 2001 heeft de Commissie een laatste brief van de Italiaanse autoriteiten ontvangen, waarin deze verklaarden dat de diensten van de bevoegde administraties op 1 februari 2001 zijn bijeengekomen om de richtsnoeren voor de procedure tot terugvordering van de ten onrechte toegekende staatssteun vast te leggen, en dat de „technisch-operationele procedure" voor terugvordering van deze steun was vastgesteld.

6 Bij arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289), heeft het Hof het door de Italiaanse Republiek ingestelde beroep tot nietigverklaring van beschikking 2000/128 verworpen.

7 In die omstandigheden heeft de Commissie, van mening dat de Italiaanse Republiek niet de nodige maatregelen had getroffen om beschikking 2000/128 uit te voeren, het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

Argumenten van partijen

8 De Commissie stelt dat de Italiaanse Republiek haar op 4 augustus 1999, dit is na afloop van een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van beschikking 2000/128, nog steeds niet op de hoogte had gebracht van de maatregelen ter nakoming van de verplichting, de onwettig toegekende steun van de begunstigde ondernemingen terug te vorderen.

9 Eerst hebben de Italiaanse autoriteiten immers alleen maar op algemene wijze gewezen op de uiterst grote moeilijkheid en de complexiteit van de controles die vóór de terugvordering moesten worden verricht. Pas later, in december 2000 en in april 2001, hebben deze autoriteiten overwogen een „operationeel schema" voor de uitvoering van beschikking 2000/128 op te stellen en de Commissie informatie verstrekt over de initiatieven van de bevoegde nationale diensten, die in ieder geval niets meer dan gewone voorbereidende werkzaamheden waren. Nooit hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat zij concrete initiatieven jegens de betrokken ondernemingen hebben genomen.

10 De Italiaanse autoriteiten hebben evenmin alternatieve wijzen van uitvoering van beschikking 2000/128 voorgesteld, waardoor de moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen.

11 De Italiaanse Republiek erkent dat zij de betrokken steunbedragen nog niet heeft teruggevorderd. Dat is enerzijds te wijten aan moeilijkheden die bij de identificatie van de ontvangers van de onwettige steun zijn gerezen en anderzijds aan twijfels

die bij de Italiaanse autoriteiten zijn gerezen omtrent de omvang van de terugvordering zelf. De Italiaanse regering is met betrekking tot haar uit beschikking 2000/128 voortvloeiende verplichting echter niet blijven stilzitten en de Commissie stelt ten onrechte dat zij heeft nagelaten haar van de gang van zaken op de hoogte te houden.

12 In dat verband stelt de Italiaanse Republiek dat de Italiaanse autoriteiten tijdens de procedure in de zaak die tot het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, heeft geleid, voorbereidingen voor de terugvordering van de steun hebben getroffen, onder voorbehoud van de afloop van de beroepsprocedure. Aangezien bij de bepaling van de omvang van de verplichting tot terugvordering zelf vele moeilijkheden zijn gerezen, hebben deze autoriteiten meermaals met de diensten van de Commissie contact opgenomen om een en ander op te helderen.

13 Met name in een nota van 11 december 2000 heeft de minister van Arbeid en Sociale Zekerheid een definitie van „terugvordering van steun" aan de Commissie voorgelegd, en de Commissie werd zowel ter terechtzitting van 4 april 2001 in de zaak die tot het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, heeft geleid, als bij een nota van 19 april 2001 ervan op de hoogte gebracht dat de diensten van de bevoegde administraties op een vergadering in februari 2001 de krachtlijnen voor de terugvordering van de als onverschuldigd aangemerkte steun hadden vastgelegd en de laatste hand hadden gelegd aan de technisch-operationele procedure voor de terugvordering.

14 De Italiaanse Republiek stelt dat zij het vaste voornemen heeft haar verplichtingen na te komen, rekening houdend met de aanwijzingen van het Hof. Voor een snellere terugvordering en ter vermijding van het risico dat de ontvangers van de onverschuldigde steun een nationaal, of zelfs een communautair, rechtsgeding met niet te voorziene proporties aanspannen, is het echter aangewezen dat de Italiaanse en de communautaire autoriteiten gezamenlijk, buiten rechte en in ieder geval in grote lijnen bepalen op basis van welke criteria, enerzijds, de steun toegekend aan ondernemingen die wegens hun omvang, ligging en soort activiteit

niet tot terugbetaling zijn gehouden, concreet van terugvordering kan worden uitgesloten, en, anderzijds, de ondernemingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zich op een beschermenswaardig vertrouwen kunnen beroepen, worden vrijgesteld. De uitsluiting van bepaalde categorieën van ondernemingen, hoofdzakelijk van kleine ondernemingen, maakt het gemakkelijker de terugvordering daadwerkelijk toe te spitsen op de ondernemingen die geen gerechtvaardigde uitsluitingsgrond kunnen aanvoeren.

Beoordeling door het Hof

15 Volgens vaste rechtspraak is de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onwettig is, en kan dit gevolg niet afhankelijk zijn van de vorm waarin de steun is verleend (zie met name arresten van 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 16; 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, Jurispr. blz. I-4897, punt 38, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, C-404/00, Jurispr. blz. I-6695, punt 44).

16 Het is tevens vaste rechtspraak dat, wanneer tegen de beschikking van de Commissie waarbij de opheffing van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun is verlangd, geen rechtstreeks beroep is ingesteld of een dergelijk beroep is verworpen, het enige verweer dat een lidstaat tegen een door de Commissie krachtens artikel 88, lid 2, EG ingesteld beroep wegens niet-nakoming kan aanvoeren, de volstrekte onmogelijkheid is om de beschikking correct uit te voeren (zie arresten van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 16; 22 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-261/99, Jurispr. blz. I-2537, punt 23; 2 juli 2002, Commissie/Spanje, C-499/99, Jurispr. blz. I-6031, punt 21, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 45).

17 De omstandigheid dat een lidstaat tegen een dergelijk beroep geen andere middelen kan aanvoeren dan een volstrekte onmogelijkheid van uitvoering, belet de lidstaat die bij de uitvoering van een staatssteunbeschikking van de Commissie op onvoorziene en onvoorzienbare moeilijkheden stuit, of zich bewust wordt van gevolgen die de Commissie niet voor ogen heeft gehad, niet die problemen aan laatstgenoemde voor te leggen en daarbij passende wijzigingen van de betrokken beschikking voor te stellen. Op grond van de met name in artikel 10 EG tot uitdrukking gebrachte regel dat de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen over en weer tot loyale samenwerking verplicht zijn, moeten in een dergelijk geval de Commissie en de lidstaat te goeder trouw samenwerken om met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen, inzonderheid die betreffende de steunmaatregelen, de moeilijkheden te overwinnen (zie arresten Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 17, en Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 24; arresten van 3 juli 2001, Commissie/België, C-378/98, Jurispr. blz. I-5107, punt 31; 2 juli 2002, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 24, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 46).

18 Aan de voorwaarde van een volstrekte onmogelijkheid van uitvoering is evenwel niet voldaan wanneer de verwerende regering zich ertoe beperkt, de Commissie in kennis te stellen van de juridische, politieke of praktische moeilijkheden die de uitvoering van de beschikking meebrengt, zonder tegen de betrokken ondernemingen tot enigerlei actie over te gaan om de steun terug te vorderen en zonder de Commissie alternatieve wijzen van uitvoering van de beschikking voor te stellen, waardoor de moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen (zie arresten van 2 februari 1989, Commissie/Duitsland, 94/87, Jurispr. blz. 175, punt 10; 29 januari 1998, Commissie/Italië, C-280/95, Jurispr. blz. I-259, punt 14; 2 juli 2002, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 25, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 47).

19 In casu zij allereerst eraan herinnerd dat in punt 102 van het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, het Hof met betrekking tot het vertrouwensbeginsel heeft opgemerkt dat de Commissie de potentiële ontvangers van staatssteun in een in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1983, C 318, blz. 3) gepubliceerde mededeling heeft gewezen op het onzekere karakter van onwettig toegekende steun, dat wil zeggen op het risico dat zij kunnen worden verplicht, deze terug te betalen (zie arrest van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 15).

20 Uiteraard valt niet uit te sluiten dat de ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en zich bijgevolg tegen de terugbetaling ervan kan verzetten. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter, zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld (zie arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 16, en Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 103).

21 Een lidstaat wiens instanties in strijd met de procedureregels van artikel 88 EG steun hebben toegekend, kan zich daarentegen niet op het gewettigd vertrouwen van de ontvangers van de steun beroepen om zich te onttrekken aan zijn verplichting, de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen. Zou men dit toelaten, dan zouden de artikelen 87 EG en 88 EG elk nuttig effect verliezen, aangezien de nationale instanties zich dan op hun eigen onwettig gedrag zouden kunnen beroepen om de door de Commissie op grond van deze verdragsartikelen gegeven beschikkingen elke werking te ontnemen (zie arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 17, en Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 104).

22 Verder heeft het Hof in punt 105 van het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, eraan herinnerd dat, betreffende het argument van de Italiaanse regering dat de terugvordering complex en moeilijk controleerbaar is en dat het stelsel van de steun de nationale productiestructuur heeft doordrongen, het volstaat onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof op te merken dat de vrees voor binnenlandse, zelfs onoverkomelijke moeilijkheden niet kan rechtvaardigen dat een lidstaat de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie met name arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 52).

23 Noch het feit dat het volgens de betrokken lidstaat noodzakelijk is bij de terugvordering van de onwettige steun de individuele situatie van elke onderne-

ming te onderzoeken, hetgeen het Hof trouwens in punt 91 van het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, heeft erkend, noch de omstandigheid dat ongewoon weinig tijd is verstreken tussen de kennisgeving van de terugvorderingsbeschikking met betrekking tot die steun en de instelling van een beroep wegens niet-nakoming, kan de niet-uitvoering van deze beschikking rechtvaardigen (zie arrest van 26 juni 2003, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 56).

24 Aangezien artikel 88, lid 2, tweede alinea, EG, anders dan artikel 226 EG, niet voorziet in een precontentieuze procedure en de Commissie derhalve geen met redenen omkleed advies uitbrengt waarin de lidstaten een termijn voor nakoming van haar beschikking wordt gesteld, kan de in aanmerking te nemen termijn voor de toepassing van eerstgenoemde bepaling slechts de termijn zijn die is bepaald in de beschikking tegen de niet-nakoming waarvan wordt opgekomen of, in voorkomend geval, de later door de Commissie gestelde termijn (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 26). In casu volgt uit artikel 4 van beschikking 2000/128 dat de Commissie een termijn van twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van deze beschikking had gesteld.

25 Vaststaat dat de Italiaanse regering bij het verstrijken van deze termijn niet de nodige maatregelen tot terugvordering van de betrokken steun had getroffen. Bovendien volgt uit punt 105 van het arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, dat het Hof meer dan twee en een half jaar na het verstrijken van die termijn heeft vastgesteld dat deze regering geen enkele poging had ondernomen om de steun terug te vorderen.

26 Ten slotte blijkt uit de toelichting die de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft gegeven, dat op de datum van de terechtzitting, te weten 18 september 2003, met betrekking tot de terugvorderingsprocedure slechts voorbereidende maatregelen waren getroffen, zoals de vaststelling van de richtlijnen inzake de terugvordering van de betrokken steun en de identificatie van de betrokken ondernemingen. Op

deze datum had die regering dus bij de ondernemingen nog geen concrete stappen ondernomen om deze steun terug te vorderen.

27 Bijgevolg staat vast dat de Italiaanse Republiek in deze omstandigheden de onmogelijkheid van uitvoering van beschikking 2000/128 niet heeft aangetoond.

28 Aangezien de Italiaanse regering geen enkele maatregel heeft genomen om de in beschikking 2000/128 bedoelde steun van de ontvangers terug te vorderen, kan zij niet op goede gronden als verweer aanvoeren dat de Commissie niet heeft meegewerkt.

29 Mitsdien staat vast dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen te treffen om de steun die bij beschikking 2000/128 onwettig en met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is verklaard, van de ontvangers terug te vorderen, de krachtens de artikelen 3 en 4 van deze beschikking op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

30 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen te treffen om de steun die bij beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid, onwettig en met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is verklaard, van de ontvangers terug te vorderen, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 3 en 4 van deze beschikking op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris