ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)

7 juni 2001 *

In zaak T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, gevestigd te Wenen (Oostenrijk), vertegenwoordigd door W. Barfuß en H. Wollmann, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Erhart en D. Triantafyllou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 1999/342/EG van de Commissie van 30 september 1998 betreffende voorgenomen steun van Oostenrijk aan Agrana Stärke-GmbH voor de bouw en de omschakeling van zetmeelfabrieken (PB 1999, L 131, blz. 61),

* Procestaal: Duits.

wijst

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

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

griffier: G. Herzig, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 16 november 2000,

het navolgende

Arrest

Juridische context

1 Artikel 16, lid 5, van verordening (EG) 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), dat in de plaats is gekomen van de gelijkluidende bepaling van verordening (EEG) nr. 866/90 van de Raad van 29 maart 1990 (PB L 91, blz. 1), luidt als volgt:

„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."

2 Artikel 151, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21; hierna: „Toetredingsakte") luidt als volgt:

„De in de lijst in bijlage XV bij deze Akte genoemde besluiten zijn ten aanzien van de nieuwe lidstaten van toepassing op de wijze als bepaald in die bijlage."

3 Bijlage XV, punt VII, D, 1, bij de Toetredingsakte verduidelijkt:

„[...] Verordening (EEG) nr. 866/90 [...] Verordening (EEG) nr. 3669/93 van de Raad van 22 december 1993 (PB L 388 van 31.12.1993, blz. 26).

Voor de toepassing van artikel 16, lid 5:

— [...]

— zal de Commissie deze bepalingen met betrekking tot Oostenrijk en Finland toepassen overeenkomstig de in de Slotakte opgenomen verklaring nr. 31.

[...]"

4 In de slotakte van de Toetredingsakte werd volgende gemeenschappelijke verklaring opgenomen:

„31. Verklaring betreffende de verwerkende industrie in Oostenrijk en Finland:

De Verdragsluitende Partijen komen het volgende overeen:

[...]

ii) flexibiliteit met betrekking tot nationale steunprogramma's van tijdelijke aard ter vergemakkelijking van de herstructurering."

Feiten

5 Agrana Stärke-GmbH verwerkt aardappelen en maïs tot zetmeel. Haar afzetmarkten in binnen- en buitenland zijn de non-foodsector en de sector biologische

producten. Zij produceert en verwerkt maïszetmeel in haar vestiging te Aschach (Oostenrijk) en aardappelzetmeel in haar vestiging te Gmünd (Oostenrijk). Ten tijde van de feiten bezat Agrana Beteiligungs-AG, wier kapitaal hoofdzakelijk in handen was van Zucker BeteiligungsgmbH en Südzucker AG, 98,75 % van de aandelen van Agrana Stärke-GmbH. Op 13 augustus 1999 is Agrana Stärke-GmbH gefuseerd met haar zustervennootschap Agrana Zucker-GesmbH. Het verzoekschrift is ingediend door deze nieuwe vennootschap, genaamd „Agrana Zucker-GesmbH", rechtsopvolger onder algemene titel van Agrana Stärke-GmbH. Op 27 augustus 1999 is Agrana Zucker-GesmbH omgezet in een naamloze vennootschap naar Oostenrijks recht (Aktiengesellschaft). De handelsnaam van deze laatste vennootschap is tegelijkertijd veranderd in Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (hierna: „Agrana", ook voor de vroegere vennootschapsvormen).

6 In 1995 heeft de Oostenrijkse regering een kaderprogramma inzake steunmaatregelen voor bepaalde activiteiten ingevoerd onder de benaming „ERP-Speciaal programma voor investeringen ter verbetering van de verwerking en de afzet van de in artikel 38, bijlage II, EG-Verdrag vermelde landbouwproducten" („Eurofit"). Agrana heeft op 19 mei 1995 in het kader van het Eurofit-programma bij de bevoegde Oostenrijkse autoriteit een steunaanvraag ingediend voor verschillende, in haar vestigingen te Gmünd en te Aschach te realiseren investeringen in de zetmeelsector.

7 Op 27 mei 1995 heeft de Oostenrijkse regering het kaderprogramma Eurofit bij de Commissie aangemeld.

8 In september 1995 heeft Agrana besloten om met de uitvoering van het project te beginnen.

9 Nadien heeft de Oostenrijkse regering besloten om onder het Eurofit-programma vallende projecten niet als onderdeel van een kaderregeling, maar telkens ieder

afzonderlijk aan te melden. Bij brief van 28 juni 1996 heeft zij de steunmaatregelen voor de investeringen van Agrana in haar vestigingen te Aschach en Gmünd dan ook apart bij de Commissie aangemeld. De aanmelding van het Eurofit-programma is ten slotte ingetrokken op 3 december 1996.

10 Bij brief van 20 december 1996 heeft de Oostenrijkse regering de Commissie verzocht om afzonderlijke behandeling van de twee maatregelen voor elk van de vestigingen van Agrana.

11 De steunmaatregelen voor de vestiging te Gmünd zijn door de Commissie goedgekeurd bij brief SG (97) D/461 van 23 januari 1997 (staatssteun N 517/96).

12 De steunmaatregelen voor de vestiging te Aschach betroffen:

— overschakeling van de hogedrukinstallatie voor de maïszetmeelproductie op standaardtechnologie met een verhoging van de verwerkingscapaciteit van [...] tot [...];

— bouw van een zetmeelversuikeringsinstallatie die maïszetmeel als grondstof gebruikt en een capaciteit heeft van [...] per jaar (waarbij tegelijk de verouderde installatie met een geringere capaciteit wordt gesloten).

13 Wat de steunmaatregelen voor de vestiging te Aschach betreft heeft de Commissie de Oostenrijkse regering eerst bij faxbericht van 30 juli 1997 en vervolgens bij brief van 18 augustus 1997 in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 2, EG) in te leiden. Dit besluit is op 12 november 1997 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB C 342, blz. 4). De andere lidstaten en andere belanghebbende partijen werden verzocht hun opmerkingen te maken.

14 Bij brief van 18 september 1997 heeft de Oostenrijkse regering de Commissie in kennis gesteld van haar standpunt inzake de inleiding van de procedure.

15 Bij brieven van 12 december 1997 hebben de Italiaanse en de Spaanse regering hun standpunt aan de Commissie meegedeeld.

16 Het Fachverband der Stärkeindustrie eV, de Association des amidonneries de céréales de l'Union européenne en de Asociación de Transformadores de Maiz por Via Húmeda hebben de Commissie hun standpunt meegedeeld bij brieven van respectievelijk 5, 9, en 12 december 1997.

17 Bij brief van 12 februari 1998 hebben de Oostenrijkse autoriteiten hun opmerkingen over deze standpunten geformuleerd.

18 Op 30 september 1998 heeft de Commissie beschikking 1999/342/EG betreffende voorgenomen steun van Oostenrijk aan Agrana Stärke-GmbH voor de

bouw en de omschakeling van zetmeelfabrieken (PB 1999, L 131, blz. 61) gegeven, waarin zij vaststelt dat het steunvoornemen betreffende de vestiging te Aschach niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (hierna: „bestreden beschikking").

Bestreden beschikking en procedure

19 Blijkens de bestreden beschikking bedraagt de steun volgens de door de Oostenrijkse regering verstrekte gegevens 57,4 miljoen ATS (4,13 miljoen ECU), wat neerkomt op 20 % van de investeringskosten.

20 Volgens de Commissie gaat het bij de aangemelde steunmaatregel om staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 87, lid 1, EG). De in artikel 92, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 87, lid 2, EG) en artikel 92, lid 3, sub a, b en d, EG-Verdrag (thans artikel 87, lid 3, sub a, b en d, EG) bepaalde uitzonderingen zijn haars inziens niet van toepassing.

21 Ook de uitzondering bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid , sub c, EG) acht zij niet van toepassing: de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt worden door de steunmaatregel zodanig veranderd, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en wel doordat hij op een markt met een beperkte vraag bijdraagt tot een verhoging van het aanbod en zo de mededinging aanzienlijk verstoort (punt 54 van de bestreden beschikking). De steunmaatregel kan derhalve, zelfs met inachtneming van de flexibiliteitsclausule van verklaring nr. 31, niet op grond van artikel 92, lid 3,

sub c, EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd (punt 56 van de bestreden beschikking).

22 Daarenboven is artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag niet toepasselijk, omdat Agrana de investeringen reeds heeft uitgevoerd en de betrokken installaties reeds in gebruik heeft genomen (punt 57 van de bestreden beschikking). De steunmaatregel lijkt dus niet noodzakelijk voor de uitvoering van die investeringen. Volgens de Commissie is de stelling, dat zonder steunverlening de onderneming om bedrijfseconomische redenen waarschijnlijk was geliquideerd, niet verdedigbaar tegen de achtergrond van het feit dat toch tot investeringen is besloten. Zij meent dan ook, dat de steunmaatregel als bedrijfssteun moet worden beschouwd, waarvoor het steunverbod van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag geldt (punt 69 van de bestreden beschikking).

23 De bestreden beschikking bepaalt:

„*Artikel 1*

[...]

De voorgenomen steun komt voor geen van de in artikel 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag genoemde uitzonderingen op het verbod op staatssteun in aanmerking. De steun mag derhalve niet ten uitvoer worden gelegd.

[...]"

24 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 augustus 1999, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

25 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en de Commissie in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang overeenkomstig artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering te verzoeken om overlegging van bepaalde beschikkingen waarin zij verklaring nr. 31 heeft toegepast. De Commissie heeft aan dit verzoek voldaan.

26 Partijen zijn ter openbare terechtzitting van 16 november 2000 in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

27 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

28 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Ten gronde

29 Verzoekster voert in haar verzoekschrift vier middelen aan, te weten: overschrijding van de onderzoekstermijn; schending van artikel 151, lid 1, van de Toetredingsakte in samenhang met verklaring nr. 31 en met artikel 87, lid 3, sub c, EG; miskenning van het criterium van de noodzakelijkheid van de steun, en tekortschietende motivering.

Eerste middel: overschrijding van de onderzoekstermijn

Argumenten van partijen

30 Verzoekster stelt, dat de Commissie volgens de rechtspraak voortvarend te werk dient te gaan tijdens de eerste fase van de procedure inzake staatssteun en

rekening dient te houden met het belang dat de lidstaten er bij hebben, spoedig te weten of de geplande maatregelen kunnen worden uitgevoerd (zie arrest Hof van 11 december 1973, Lorenz, 120/73, Jurispr. blz. 1471). Wanneer de Commissie niet binnen een termijn van twee maanden (hierna: „Lorenz-termijn") haar standpunt heeft bepaald, is zij niet met de nodige voortvarendheid opgetreden. Na deze termijn kan de betrokken lidstaat het project tot uitvoering brengen. Verzoekster meent, dat de Commissie deze termijn in casu niet heeft nageleefd.

31 Zij betoogt, dat de procedure van artikel 88, lid 2, EG pas is geopend bij brief van 18 augustus 1997, die op 19 augustus 1997 aan de Permanente Vertegenwoordiging van de Republiek Oostenrijk bij de Europese Gemeenschappen is betekend, dat wil zeggen twee maanden en drie dagen nadat de laatste gegevens waren verstrekt. De Lorenz-termijn is dus niet nageleefd. Bijgevolg is het uit artikel 88, lid 3, EG voortvloeiende uitvoeringsverbod vervallen en bepaalt de bestreden beschikking ten onrechte, dat de staatssteun „derhalve niet ten uitvoer [mag] worden gelegd". Om die reden moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

32 Verzoekster geeft toe, dat de Oostenrijkse regering door de Commissie bij faxbericht van 30 juli 1997 — dus binnen de termijn van twee maanden — in kennis is gesteld van het besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. Volgens haar was deze kennisgeving evenwel geen besluit waardoor de Lorenz-termijn kon worden geschorst. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de genoemde procedure had immers in de vorm van een — met redenen omkleed — besluit in de zin van artikel 249 EG moeten worden genomen. Doordat het faxbericht geen enkele motivering bevatte, was de Oostenrijkse regering niet in staat de draagwijdte van het besluit te bepalen en haar opmerkingen te maken.

33 Verzoekster erkent tevens, dat de Republiek Oostenrijk na afloop van de termijn van twee maanden de Commissie geen bericht als bedoeld in het arrest Lorenz, reeds aangehaald, heeft gezonden. Volgens verzoekster dient een dergelijke mededeling evenwel enkel om te waarborgen, dat het steunvoornemen wordt

uitgevoerd in de vorm als beschreven in de aanmelding; vindt geen mededeling plaats, dan verliest de steunmaatregel daardoor niet het kenmerk van bestaande steunmaatregel.

34 Gelet op het voorgaande kon de Commissie de betrokken steunmaatregel enkel aan de bepalingen inzake bestaande steunmaatregelen toetsen.

35 De Commissie bestrijdt, dat zij de Lorenz-termijn in casu niet zou hebben in acht genomen. Zij betwist vooral verzoeksters bewering, dat de procedure van artikel 88, lid 2, EG bij een met redenen omkleed besluit in de zin van artikel 249 EG moet worden geopend. De Commissie heeft die termijn nageleefd, aangezien zij de Oostenrijkse regering bij faxbericht van 30 juli 1997 in kennis heeft gesteld van haar besluit tot opening van de procedure. Wordt aan het einde van de termijn van twee maanden geen mededeling gedaan, ontbreekt in ieder geval een fundamentele voorwaarde voor de toepassing van het arrest Lorenz, reeds aangehaald, en kan de betrokken steunmaatregel dus geenszins als een bestaande steunmaatregel in de zin van artikel 88, lid 1, EG worden beschouwd.

Beoordeling door het Gerecht

36 Artikel 88 EG voorziet in een procedure van voorafgaand onderzoek voor door de lidstaten geplande nieuwe steunmaatregelen, de inachtneming waarvan een vereiste is voor de geldigheid van de invoering van die maatregelen. Krachtens artikel 88, lid 3, eerste zin, EG zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, moeten nieuwe steunvoornemens of voorgenomen wijzigingen van steunmaatregelen vóór hun uitvoering bij de Commissie worden aangemeld, die ze aan een eerste onderzoek onderwerpt. Indien dit onderzoek leidt tot ernstige twijfel aan de verenigbaarheid van een voornemen met de gemeenschappelijke markt, opent de Commissie onverwijld de procedure van artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG.

37 Blijkens artikel 88, lid 3, laatste zin, EG mag de lidstaat de voorgenomen maatregel niet tot uitvoering brengen zolang de preliminaire fase niet voltooid is. Ingeval de onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG wordt geopend, blijft dit verbod gelden tot de vaststelling van de beschikking van de Commissie over de verenigbaarheid van het steunvoornemen met de gemeenschappelijke markt. Heeft de Commissie evenwel niet binnen twee maanden na ontvangst van de complete aanmelding gereageerd, dan kan de betrokken lidstaat volgens vaste rechtspraak het voornemen tot uitvoering brengen, mits hij de Commissie daarvan tevoren op de hoogte stelt, waarna deze steunmaatregel onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen komt te vallen (zie arresten Hof Lorenz, reeds aangehaald, punt 6; 30 juni 1992, Spanje/Commissie, C-312/90, Jurispr. blz. I-4117, punt 18; 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 38, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 37).

38 In casu ontkent verzoekster niet, dat de Republiek Oostenrijk binnen twee maanden bij faxbericht van 30 juli 1997 in kennis is gesteld van het besluit van de Commissie tot opening van de contradictoire procedure van artikel 88, lid 2, EG. Aangezien de Commissie aldus naar behoren heeft „gereageerd" binnen de hiervoor gestelde termijn, was dit faxbericht voldoende om de Lorenz-termijn te schorsen.

39 In ieder geval staat in casu vast, dat de Republiek Oostenrijk de Commissie niet in kennis heeft gesteld van haar voornemen tot uitvoering van de steunmaatregel. In tegenstelling tot wat verzoekster beweert, dient een dergelijke kennisgeving niet enkel om te waarborgen dat de geplande steunmaatregel overeenkomstig de omschrijving in de aanmelding wordt uitgevoerd, maar beantwoordt zij aan een „eis van rechtszekerheid" (zie arrest Lorenz, reeds aangehaald, punt 4). Deze verplichting strekt er toe, in het belang van de belanghebbenden en de nationale rechters het tijdstip vast te leggen waarna de steun onder de regeling voor bestaande steunmaatregelen valt. Aangezien deze verplichting niet is nagekomen, kan de betrokken steun niet als een bestaande steunmaatregel worden beschouwd.

40 Hieruit volgt, dat het middel moet worden verworpen.

Tweede middel: schending van artikel 151, lid 1, van de Toetredingsakte in samenhang met verklaring nr. 31 en artikel 87, lid 3, sub c, EG

Argumenten van partijen

41 Verzoekster betoogt dat artikel 151, lid 1, in samenhang met punt VII, D, 1, van de Toetredingsakte bepaalt, dat de Commissie artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 met betrekking tot de Republiek Oostenrijk en de Republiek Finland zal toepassen overeenkomstig de in de Slotakte opgenomen verklaring nr. 31. De Europese Unie heeft zich in deze verklaring verbonden tot flexibiliteit met betrekking tot nationale steunprogramma's van tijdelijke aard ter vergemakkelijking van de door de toetreding noodzakelijk geworden herstructurering.

42 Uit deze bepalingen in hun onderling verband volgt, dat verklaring nr. 31 niet enkel een interpretatieregel is, maar via artikel 151, lid 1, van de Toetredingsakte een verplichting van primair recht aan de Europese Unie oplegt. Bijgevolg kan de Commissie niet op grond van bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht weigeren rekening te houden met verklaring nr. 31, zeker niet op grond van handelingen waarbij zij zichzelf heeft gebonden, zoals de Kaderregeling inzake staatssteun voor investeringen voor de verwerking en de afzet van landbouwproducten (PB 1996, C 29, blz. 4). Volgens verzoekster is deze kaderregeling bovendien niet van toepassing in de onderhavige zaak, aangezien zij is vastgesteld na de aanmelding van de geplande steunmaatregel in het kader van het Eurofit-project.

43 Verzoekster stelt vervolgens, dat verklaring nr. 31 het resultaat is van een compromis waarmee getracht is het belang van de Republiek Oostenrijk om haar zeer kwetsbare industriesectoren niet plots en onbeschermd over te leveren aan de interne markt, in overeenstemming te brengen met het belang van de Gemeen-

schap om geen overgangsperiode te hoeven toestaan. Verklaring nr. 31 is in wezen een overgangsregeling en verplicht tot bijzondere inachtneming van het „toetredingsscenario".

44 Het in verklaring nr. 31 vermelde begrip „flexibiliteit" impliceert volgens verzoekster, dat steunmaatregelen voor herstructurering ook een uitbreiding van de productiecapaciteit van de betrokken industrieën mogen inhouden. Zulks is althans de bedoeling geweest van de opstellers van de verklaring, die zich ervan bewust waren, dat een capaciteitsuitbreiding in de zetmeelsector noodzakelijk was voor het overleven van de betrokken ondernemingen in de interne markt. Dit kan met name worden afgeleid uit het feit, dat in een ontwerptekst van de Commissie tijdens de onderhandelingen over de toetreding van de Republiek Oostenrijk capaciteitsuitbreiding aanvankelijk was uitgesloten, wat echter door de Oostenrijkse onderhandelaars is afgewezen. Indien de Commissie een steunmaatregel enkel toestaat onder de voorwaarde dat geen capaciteitsuitbreiding plaatsvindt, handelt zij in tegenspraak met verklaring nr. 31.

45 Verzoekster beroept zich hiervoor op het standpunt van de Commissie zelf in haar beschikking met betrekking tot bepaalde investeringen van Agrana in de aardappelzetmeelsector (steunmaatregel N 517/96). Zij citeert hieruit in het bijzonder de volgende passage:

„Verklaring nr. 31 kan enkel iets betekenen, indien zij wordt uitgelegd als gericht op de levensvatbaarheid van de sector op lange termijn. In de gevallen waarin dit enkel haalbaar is door handhaving of uitbreiding van de capaciteit, zou een verplichting tot capaciteitsvermindering dan ook in strijd zijn met de zin van herstructurering."

46 De aangemelde steunmaatregel biedt de Oostenrijkse zetmeelindustrie bovendien de mogelijkheid zich aan de concurrentievoorwaarden in de Europese interne

markt aan te passen. Hij voldoet derhalve aan de eerste voorwaarde van artikel 87, lid 3, sub c, EG, wat de Commissie in de bestreden beschikking niet ontkent.

47 Inachtneming van het „toetredingsscenario" vereist, dat de Commissie bij het onderzoek van de geplande steunmaatregel en vooral bij de beoordeling van de criteria ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer en belang van de Gemeenschap niet enkel rekening houdt met de concrete omstandigheden van de geplande steunmaatregel: zij moet integendeel de voordelen voor de Gemeenschap van de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Unie zonder overgangsperiode afwegen tegen de met betaling van de betrokken steun verbonden nadelen. Zij heeft dit in de punten 23 en 52 tot en met 56 van de bestreden beschikking uit het oog verloren.

48 In repliek verduidelijkt verzoekster, dat de Commissie zich alleen heeft afgevraagd, of de marktsituatie na de toetreding weer verslechtert door de steunmaatregel. De Commissie had echter rekening moeten houden met de marktsituatie in de relaties tussen de Gemeenschap en de Republiek Oostenrijk vóór de toetreding, en had zich moeten afvragen, of die marktsituatie verbeterd is door de toetreding zonder overgangsperiode en of deze verbetering door de onderzochte steunmaatregel wordt overgecompenseerd. Aangezien met deze omstandigheden geen rekening is gehouden, is de beschikking onwettig.

49 De Commissie verwerpt dit betoog.

50 Zij herinnert eraan, dat verklaring nr. 31 volgens artikel 174 van de Toetredingsakte geen deel daarvan uitmaakt. Zij betwist evenwel niet, deze verklaring in aanmerking te moeten nemen bij het onderzoek van speciale gevallen. Verklaring nr. 31 is een aanvullend element waarmee de Commissie naast de vele andere factoren rekening moet houden bij de algemene beoordeling van een concrete steunmaatregel.

51 Haar standpunt moet echter niet aldus worden uitgelegd, dat verklaring nr. 31 nooit grond voor goedkeuring van een steunmaatregel voor capaciteitsuitbreiding in de zetmeelsector zou kunnen zijn. Doorgaans kan een dergelijke steunmaatregel evenwel niet worden goedgekeurd, ook niet op grond van verklaring nr. 31. De Commissie benadrukt, dat in de onderhavige zaak goedkeuring van een capaciteitsuitbreiding na onderzoek van de omstandigheden zeker niet gerechtvaardigd was.

52 De Commissie verwerpt in dit verband ook de verwijzing van verzoekster naar de beschikking betreffende investeringen in de aardappelzetmeelsector (staatssteun N 517/96): deze is niet relevant, aangezien het in die zaak ging om handhaving van bestaande capaciteiten en niet om capaciteitsuitbreiding. Bovendien heeft zij zich in het door verzoekster geciteerde fragment beperkt tot de vaststelling, dat de eis van capaciteitsvermindering in strijd zou kunnen zijn met het begrip herstructurering in verklaring nr. 31. Zij heeft niet erkend, dat capaciteitsuitbreidingen moeten worden goedgekeurd.

53 In punt 53 van de bestreden beschikking wordt ook geenszins gesteld, dat capaciteitsuitbreidingen in geen geval kunnen worden goedgekeurd. De Commissie stelt, dat punt 53 niet los van de context mag worden gelezen, en vermeldt verschillende factoren waarmee zij bij haar beoordeling rekening heeft gehouden (zie punten 52-56 van de bestreden beschikking). In dupliek merkt zij op, dat in het tweede deel van punt 53 van de bestreden beschikking is beschreven op welke wijze zij de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 368 van 23 december 1994, blz. 12) toepast. Verzoekster ziet hierin dan ook ten onrechte een uitspraak over de uitleg van het in verklaring nr. 31 genoemde begrip flexibiliteit.

54 Ten slotte preciseert de Commissie, dat zij met betrekking tot de onderhavige steunmaatregel in het kader van haar algemene onderzoek tot de conclusie is

gekomen, dat deze steun niet kon worden goedgekeurd, ook niet op grond van verklaring nr. 31. Andere steunmaatregelen, waarvan onder meer verzoekster de begunstigde was, heeft zij wel op grond van het flexibiliteitsbegrip van verklaring nr. 31 goedgekeurd. Zij vermeldt de beschikkingen in de zaken N 445/B/95 (met betrekking tot Oostenrijk), N 14/96 (met betrekking tot Finland) en N 517/96 (met betrekking tot Oostenrijk).

Beoordeling door het Gerecht

55 Artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 (thans artikel 16, lid 5, van verordening nr. 951/97) bepaalt, dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden nationale steunmaatregelen kunnen nemen, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming met de artikelen 92 tot en met 94 EG-Verdrag (thans de artikelen 87-89 EG) worden genomen (zie boven, punt 1).

56 De criteria die de Commissie toepast bij de beoordeling van de in artikel 16, lid 5, van de genoemde verordening bedoelde steunmaatregelen, zijn die voor de toetsing van nationale steunvoornemens overeenkomstig het EG-Verdrag, die onder meer zijn opgenomen in verschillende door haar vastgestelde kaderregelingen en richtsnoeren. In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking verwezen naar haar kaderregeling van 1996 betreffende staatssteun voor investeringen voor de verwerking en de afzet van landbouwproducten. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat een dergelijke kaderregeling, evenmin als richtsnoeren, de draagwijdte van het primaire of het afgeleide recht kan veranderen. Dergelijke maatregelen komen voort uit de wil van de Commissie om indicatieve regels te publiceren over het door haar te voeren beleid zoals dit uit haar beschikkingspraktijk in de betrokken sector naar voren komt (zie, in deze zin, arrest Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punt 79). Verzoekster betoogt dan ook ten onrechte, dat de Commissie zich in casu niet mocht beroepen op de kaderregeling van 1996, zelfs indien wordt aangenomen, dat de in geding zijnde maatregel vóór de vaststelling van deze kaderregeling is aangemeld.

57 In deze kaderregeling heeft de Commissie te kennen gegeven, dat bij het onderzoek van de verenigbaarheid van nationale steunmaatregelen in de betrokken sector wordt uitgegaan van de grondgedachten die zijn vastgelegd in punt 2.1, eerste streepje, van de bijlage bij beschikking 94/173/EG van de Commissie van 22 maart 1994 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 (PB L 79, blz. 29). Volgens dit punt komt de zetmeelsector niet voor communautaire financiering in aanmerking. Aangezien de aan de orde zijnde steunmaatregel betrekking heeft op de productie van zetmeel uit granen, kon de Commissie hem, gezien haar beleid in deze sector, dan ook niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwen (zie punt 40 van de bestreden beschikking).

58 In deze context moet bijlage XV, punt VII, D 1, van de Toetredingsakte worden gezien, volgens welke de Commissie artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 met betrekking tot Oostenrijk en Finland overeenkomstig verklaring nr. 31 zal toepassen. Deze verklaring vermeldt, dat de Commissie blijk moet geven van „flexibiliteit met betrekking tot nationale steunprogramma's van tijdelijke aard ter vergemakkelijking van de herstructurering". Dit is dus een uitdrukkelijke verwijzing in de Toetredingsakte naar een verklaring in de slotakte over de toepassing van artikel 16, lid 5, van verordening nr. 866/90 (thans artikel 16, lid 5, van verordening nr. 951/97).

59 Partijen zijn het er in casu over eens, dat de aan de orde zijnde steunmaatregel betrekking heeft op de verwerking van een landbouwproduct en dus onder artikel 16, lid 5, van verordening nr. 951/97 valt. Tevens staat vast, dat deze steunmaatregel een „steunprogramma van tijdelijke aard" in de zin van verklaring nr. 31 is, enerzijds omdat deze financiële maatregel, die de herstructurering van Agrana moet vergemakkelijken, in werkelijkheid betrekking heeft op bijna de gehele zetmeelsector van Oostenrijk en dus als een „steunprogramma" te beschouwen is, en anderzijds omdat de maatregel voor Oostenrijk de overgang naar een nieuwe economische situatie als gevolg van de toetreding tot de Europese Unie beoogt te vergemakkelijken en dus als „tijdelijk" moet worden beschouwd.

60 Verzoekster meent, dat de Commissie verklaring nr. 31 kennelijk onjuist heeft toegepast, omdat zij niet bij voorbaat mag stellen dat een steunmaatregel niet kan

worden toegestaan wanneer de betrokken investering een uitbreiding van de productiecapaciteit betreft, en verder omdat zij de voordelen voor de Gemeenschap van de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Unie zonder overgangsperiode, niet heeft afgewogen tegen de met betaling van de betrokken steun verbonden nadelen.

61 Dienaangaande moet aanstonds worden opgemerkt, dat verklaring nr. 31 geen uitdrukkelijke beperkingen in verband met de productiecapaciteit bevat (zie boven, punt 4). Bijgevolg kan de Commissie niet alle gevallen waarin de investering van een mogelijke begunstigde van een steunmaatregel een uitbreiding van de productiecapaciteit betreft, bij voorbaat uitsluiten van de werkingssfeer van deze verklaring. De Commissie mag immers geen algemene beperking op de werkingssfeer van verklaring nr. 31 aanbrengen, die niet uit de tekst van deze bepaling voortvloeit.

62 De bestreden beschikking, althans punt 53 daarvan, kan weliswaar de indruk geven, dat de Commissie overeenkomstig het in de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun vastgelegde uitgangspunt in geen geval een steunmaatregel toestaat voor investeringen ter uitbreiding van de capaciteit, doch blijkt bij lezing van de bestreden beschikking in haar geheel, dat de Commissie wel degelijk heeft onderzocht, of de aan de orde zijnde steunmaatregel op basis van verklaring nr. 31 kon worden goedgekeurd gegeven de omstandigheden van de onderhavige zaak.

63 Om te beginnen heeft de Commissie de bestaande situatie in de maïszetmeelsector onderzocht en vastgesteld, dat er in deze sector een structureel productieoverschot van 20 % is op de markt van de Gemeenschap. Er zijn geen vrije marktsegmenten, en de zetmeelproducenten in de lidstaten bevinden zich bijgevolg in een gespannen concurrentiesituatie. Dit geldt niet alleen voor de markt van de Gemeenschap, maar ook voor derde landen, waarnaar de overschotten met uitvoerrestituties worden uitgevoerd (punt 25 van de bestreden beschikking). Volgens de Commissie draagt de steunmaatregel bij tot een aanzienlijke toename van de productiecapaciteit (punt 37 van de bestreden

beschikking). Op grond hiervan heeft de Commissie verklaard, dat een dergelijke steun volgens de normaal geldende regels „uitdrukkelijk van staatssteun is uitgesloten en bijgevolg als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden beschouwd" (punt 40 van de bestreden beschikking).

64 In de volgende overwegingen heeft de Commissie evenwel toegegeven, dat verklaring nr. 31 ongetwijfeld in aanmerking moet worden genomen. Zij vermeldt ook, dat in drie eerdere gevallen (Oostenrijk N 445/B/95, Finland N 14/96, Oostenrijk N 517/96) op basis van deze verklaring steunmaatregelen zijn goedgekeurd die op grond van de „gebruikelijke" regels zouden zijn afgewezen. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld in zaak N 517/96 drie voorgenomen steunmaatregelen ten gunste van Agrana aanvaard, die betrekking hadden op investeringen in de aardappelzetmeelsector. Zij had zich hiervoor op verklaring nr. 31 van de slotakte gebaseerd, doch ook op het feit dat een uitbreiding van de productiecapaciteit uitgesloten was, temeer daar voor de aardappelzetmeelsector op grond van verordening (EG) nr. 1868/94 van de Raad van 27 juli 1994 tot vaststelling van een contingenteringsregeling voor de productie van aardappelzetmeel, een contingenteringsregeling gold (PB L 197, blz. 4) (punt 45 van de bestreden beschikking).

65 De Commissie heeft vervolgens onderstreept, dat de onderhavige steunmaatregel „tot een uitbreiding van de productiecapaciteit leidt in een sector waarvoor geen contingentenregeling geldt en die door een structurele overcapaciteit wordt gekenmerkt" (punt 46 van de bestreden beschikking). De capaciteitsuitbreiding van Agrana kan daarom de concurrentiepositie op de Oostenrijkse markt van zetmeelproducerende ondernemingen uit andere, naar Oostenrijk uitvoerende lidstaten aantasten of hen aan een verscherpte concurrentie op andere markten blootstellen (punt 52 van de bestreden beschikking). Bijgevolg verandert de betrokken steunmaatregel volgens de Commissie „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt dusdanig, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, doordat hij op een markt met een beperkte vraag bijdraagt tot een verhoging van het aanbod en zo de mededinging aanzienlijk verstoort" (punt 54 van de bestreden beschikking).

66 De steunmaatregel kan derhalve volgens de Commissie, zelfs met inachtneming van de flexibiliteitsclausule van verklaring nr. 31, niet op grond van artikel 92,

lid 3, sub c, EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

67 Gezien de door de Commissie in de bestreden beschikking aangevoerde redenen kan niet worden gesteld, dat zij een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat de geplande steunmaatregel niet uitsluitend door verklaring nr. 31 kon worden gerechtvaardigd.

68 Haar standpunt, dat deze steunmaatregel het in de betrokken sector door haar gevoerde beleid ernstig zou doorkruisen, kan niet worden aangetast. Het feit dat zij zich daarvoor in grote mate op de structurele situatie van deze sector in een communautaire context heeft gebaseerd, betekent niet dat zij de onderhavige zaak niet individueel zou hebben beoordeeld.

69 Wat het argument betreft, dat de voordelen voor de Gemeenschap van de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Unie zonder overgangsperiode niet zouden zijn afgewogen tegen de nadelen van de betrokken steun, moet worden vastgesteld dat de Commissie niet verplicht was om met dit aspect rekening te houden. Bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel, waarbij zij ook verklaring nr. 31 in aanmerking moest nemen, diende de Commissie na te gaan — als vermeld in punt 49 van de bestreden beschikking — of de steun de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid of van een bepaalde regionale economie kon bevorderen, zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig werden veranderd, dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad. De mogelijke voordelen voor de Gemeenschap van de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Unie zijn evenwel niet relevant voor de concrete beoordeling van een steunmaatregel.

70 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de gemeenschappelijke

markt geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt en artikel 151, lid 1, van de Toetredingsakte in samenhang met verklaring nr. 31 en artikel 87, lid 3, sub c, EG niet heeft geschonden.

71 Het tweede middel moet dan ook worden verworpen.

Derde middel: miskenning van het criterium van de noodzakelijkheid van de steun

72 Verzoekster betoogt, dat de Commissie zich in de bestreden beschikking heeft gebaseerd op een louter theoretische en verkeerde definitie van de noodzakelijkheid van een steunmaatregel (zie boven, punt 22).

73 De beslissing tot uitvoering van de investeringen is weliswaar genomen voordat de Commissie zich over de verenigbaarheid van de steunmaatregel had uitgesproken, maar dit betekent niet, dat Agrana op eigen risico heeft gehandeld (punt 62 van de bestreden beschikking) en dat de investeringen ook zouden zijn afgeschreven, indien de steunmaatregel niet was goedgekeurd.

74 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd, dat een steunmaatregel enkel voor de uitzonderingen van artikel 87, lid 3, EG in aanmerking komt, indien hij een van de in artikel 87, lid 3, sub a, b, c of d, EG vastgelegde doelstellingen nastreeft en daarenboven ook noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken (zie arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 17).

75 Hierboven is reeds vastgesteld, dat verzoekster met betrekking tot de enige uitzondering die in casu relevant is, te weten artikel 87, lid 3, sub c, EG, niet heeft aangetoond dat de Commissie bij de beoordeling van de andere voorwaarden voor verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de gemeenschappelijke markt een kennelijke fout heeft gemaakt.

76 Het middel betreffende de noodzakelijkheid van de steun kan derhalve onbesproken blijven, aangezien het, ook indien het zou slagen, hoe dan ook niet kan leiden tot nietigverklaring van de bestreden beschikking.

Vierde middel: tekortschietende motivering

Argumenten van partijen

77 Verzoekster wijst erop, dat de Commissie een zeer duidelijke motiveringsplicht heeft, wanneer zij bij de toepassing van het Verdrag over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Dit is het geval bij beslissingen over de toepasselijkheid van de uitzonderingsregel van artikel 87, lid 3, sub c, EG.

78 In dit verband behoorde de Commissie er in het bijzonder voor te zorgen, dat de gemeenschapsrechter kan nagaan en beslissen of zij de procedureregels heeft nageleefd, de feiten op correcte wijze heeft vastgesteld, geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt bij het nemen van haar beslissing en haar discretionaire bevoegdheid niet heeft uitgeoefend op een wijze die indruist tegen het doel en de strekking van de betrokken regelingen (zie arrest Hof van 21 november 1991,

Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 26, en conclusie van advocaat-generaal Slynn voor arrest van 20 maart 1984, Duitsland/Commissie, 84/82, Jurispr. blz. 1451, 1492, 1500).

79 In casu is de Commissie niet — of althans op absoluut ontoereikende wijze — ingegaan op het voornaamste argument van de Oostenrijkse regering, dat verklaring nr. 31 en het „toetredingsscenario" betrof. De bestreden beschikking moet derhalve ook wegens schending van artikel 253 EG worden nietig verklaard.

80 De Commissie heeft geen eigen onderzoek gedaan naar de stand en de ontwikkeling van de handelsrelaties in de zetmeelsector tussen de Republiek Oostenrijk en de rest van de Gemeenschap voor en na de toetreding. Zij heeft niet onderzocht, welke de voor- en nadelen van de toetreding zonder overgangsperiode voor de Gemeenschap waren in de zetmeelsector. Ook heeft zij niet aangegeven, of en waarom volgens haar het desbetreffende betoog van de Oostenrijkse regering niet relevant was. Het motiveringsgebrek is des te ernstiger, omdat de Commissie in haar beschikking in zaak N 517/96 precies het tegenovergestelde standpunt heeft ingenomen.

81 In repliek preciseert verzoekster, dat de Commissie verklaring nr. 31 weliswaar herhaaldelijk citeert in de bestreden beschikking, maar niettemin bij de beoordeling van het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 87, lid 3, sub c, EG helemaal geen rekening heeft gehouden met deze verklaring. Zij betwist het door de Commissie in haar verweerschrift aangevoerde argument, dat de voor- en nadelen uit de marktsituatie bleken ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking. Uit de marktsituatie op 30 juli 1997 kan niet worden uitgemaakt, of de situatie beter was dan op 31 december 1994.

82 De Commissie ontkent, dat de motivering van de bestreden beschikking zou tekortschieten.

Beoordeling door het Gerecht

83 De ingevolge artikel 253 EG op de gemeenschapsinstellingen rustende verplichting om hun besluiten met redenen te omkleden, strekt ertoe de betrokkene in staat te stellen kennis te nemen van de gronden van de genomen maatregel, zodat hij zijn rechten kan verdedigen en kan nagaan of de beslissing al dan niet gegrond is, en de gemeenschapsrechter in staat te stellen de wettigheid ervan te toetsen (zie arrest Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie, T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 57).

84 De Commissie is evenwel niet verplicht, in de motivering van beschikkingen over de toepassing van de mededingingsregels in te gaan op alle argumenten die belanghebbenden tijdens haar onderzoek hebben aangevoerd. Zij kan volstaan met een uiteenzetting van de feiten en rechtsoverwegingen die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang zijn (zie arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 31).

85 Zoals bij de behandeling van het tweede middel is gebleken, heeft de Commissie uitgelegd waarom zij meende, dat verklaring nr. 31 in casu niet tot een voor Agrana gunstige beslissing kon leiden.

86 Het Gerecht heeft in dat verband tevens vastgesteld, dat de Commissie bij de concrete beoordeling van een steunmaatregel niet verplicht is na te gaan welke de voor- en nadelen van toetreding van een lidstaat zijn (zie punt 69 hiervoor).

87 Ten slotte heeft de Commissie duidelijk de verschillen aangegeven tussen de onderhavige zaak en zaak N 517/96 (zie boven, punt 64).

88 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking de betrokkene in staat stelt om kennis te nemen van de gronden van de genomen maatregel, en de gemeenschapsrechter om de wettigheid ervan te toetsen.

89 Het middel moet dan ook worden verworpen.

90 Uit het voorgaande volgt, dat de door verzoekster voorgestelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, te weten de Commissie te gelasten het besluit tot goedkeuring van steunmaatregel AT/24 (besluit N 708/95) en de „Gegevens en stukken verstrekt door de Republiek Oostenrijk voor de goedkeuring van staatssteun N 516/96" over te leggen, niet nuttig zijn voor de beslissing van het geding, en derhalve niet hoeven te worden getroffen.

91 Bijgevolg moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

92 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

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

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst verzoekster in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 juni 2001.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

P. Lindh