ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)

18 december 1997 *

In zaak T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), vereniging naar Spaans recht, gevestigd te Madrid, vertegenwoordigd door J. E. Blanco Rodríguez, B. V. Hernández Bataller, advocaten te Madrid, en L. Lorang, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Sérébriacoff, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, tijdens de schriftelijke procedure aanvankelijk vertegenwoordigd door F. E. González Diaz en M. Nolin, vervolgens door F. Santaolalla en M. Nolin, en ter terechtzitting door F. Castillo de la Torre, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie, aan de Asociación Telefónica de Mutualistas meegedeeld bij brief D/30508 van de Commissie van 15 februari 1994, waarbij een door deze vereniging ingediende klacht over overheidssteun die zou zijn verleend aan de naamloze vennootschap Compañia Telefónica de España SA, is geseponeerd,

wijst

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

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, A. Kalogeropoulos, V. Tiili, R. M. Moura Ramos en J. Pirrung, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 30 september 1997,

het navolgende

Arrest

De feitelijke achtergrond van de klacht

1 Verzoekster, de vereniging Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), is in 1987 opgericht met het oog op de verdediging van de rechten van de deelnemers in Institución Telefónica de Previsión (hierna: „ITP"), een door Compañia Telefónica de España SA (hierna: „TESA") voor haar employés en pensioengerechtigden gesticht onderling fonds van sociale waarborg.

2 TESA is een naamloze handelsvennootschap met staatsdeelneming. Zij heeft van de Spaanse Staat de concessie verkregen voor de basisvoorziening van de openbare telefoondienst. In 1992 bedroeg de staatsdeelneming 32 % van het maatschappelijk kapitaal van deze vennootschap, terwijl het overige kapitaal in handen was van 300 000 andere aandeelhouders, die alle minder dan 0,5 % van het maatschappelijk kapitaal in bezit hadden. Naar verzoekster ter terechtzitting heeft verklaard, is thans 21 % van het maatschappelijk kapitaal in handen van de staat. Daarnaast wordt de meerderheid van de leden van het bestuur van TESA benoemd door de staat.

3 ITP is in 1944 door TESA opgericht op de grondslag van een wet van 6 december 1941 inzake de steunkassen en onderlinge fondsen van sociale waarborg, alsmede de uitvoeringsregeling daarvan, die is goedgekeurd bij decreet van 26 mei 1943. Volgens die regeling golden voor die kassen en fondsen de bepalingen neergelegd in hun statuten en reglementen, mits deze in overeenstemming waren met de wet en genoemde uitvoeringsregeling. De regeling bepaalde voorts, dat de door die organen verstrekte uitkeringen verenigbaar werden geacht met de voordelen die hun leden konden ontlenen aan het door de staat in het leven geroepen stelsel van verplichte sociale verzekering, tenzij bij wet of uitdrukkelijk besluit van het Ministerie van Arbeid zou worden bepaald, dat die uitkeringen de uitkeringen van de verplichte sociale verzekering vervingen.

4 Sinds 1966 heeft ITP op het gebied van de sociale zekerheid inzake ouderdom, blijvende invaliditeit, alsook overlijden en overleven als gevolg van een conventionele ziekte, het karakter van vervangend orgaan ten opzichte van de algemene sociale zekerheid. Voorts zouden de door ITP verstrekte uitkeringen hoger zijn geweest dan die van het openbare stelsel.

5 De door de waarborgfondsen verstrekte uitkeringen, alsook de premies die aan die fondsen werden betaald, waren vastgelegd in hun eigen reglement. De premie van TESA aan ITP was in het reglement van ITP aanvankelijk vastgesteld op 7 % en vervolgens verhoogd tot 8 % en later tot 9 % van de aan de werknemers betaalde lonen.

6 Uit het dossier blijkt tevens, dat de organen en ondernemingen die een waarborgfonds hebben dat in zekere mate het algemene stelsel van sociale zekerheid vervangt en die daarom zijn uitgesloten van dekking door het algemene stelsel van bepaalde risico's, een korting op het algemene premietarief genieten. De kortingen werden ieder jaar vastgesteld bij besluit van de minister belast met de sociale zekerheid. Onbetwist is, dat de korting tot 14 % van de lonen kon bedragen.

7 De algemene wet op de sociale zekerheid van 1966 beoogde, de algemene sociale verzekeringen te coördineren en eenvormig te maken. Deze wet bepaalt in beginsel, dat in het algemene stelsel van sociale zekerheid worden opgenomen de groepen die binnen de werkingssfeer van het stelsel van sociale zekerheid vallen, maar nog niet door dit stelsel worden gedekt.

8 Bij koninklijk besluit van 20 november 1985 is bepaald, dat de instellingen waaronder de op te nemen groepen vallen, verplicht zijn tot financiële vergoeding aan het stelsel van sociale zekerheid in een mate die overeenkomt met de lasten en verplichtingen die dit stelsel op zich zal nemen, en dat, ingeval de middelen die beschikbaar zijn om de nakoming te garanderen van de betalingsverplichtingen ter zake waarvan deze instellingen de sociale zekerheid vervangen, ontoereikend zijn om de kosten van die opneming te dekken, het verschil zal worden gedragen door de organen of ondernemingen die verplicht zijn tot financiële dekking van de uitkeringen die de betrokken instellingen verlenen.

9 Intussen was in 1977 door het Ministerie van Arbeid het gewijzigde reglement van ITP goedgekeurd. In punt 4 van de overgangsbepalingen staat nu, dat „TESA zich borg stelt voor de door ITP gedurende tien jaar te verstrekken uitkeringen, welke aansprakelijkheid in concreto betekent, dat het gegarandeerd maximumbedrag jaarlijks wordt vastgesteld en de borgstelling elk jaar kan worden verlengd in die zin dat de duur ervan steeds een termijn van tien jaar beslaat, te rekenen vanaf elke verlenging". Volgens verzoekster is de borgstelling door de administratie zelfs als eis gesteld voor de goedkeuring van het reglement.

10 Blijkens de notulen van de vergadering van de hoofddirectie van ITP van 24 juli 1979, heeft deze vastgesteld, dat TESA in het kader van de verwerving door ITP van een pakket aandelen van TESA jegens ITP bepaalde verplichtingen aanging. Die verplichtingen bestonden met name „in de verlenging van voornoemde borgstelling teneinde de technische reserves te dekken die bij actuarieel onderzoek aan het licht zijn gekomen", en de verplichting om deze jaarlijks te actualiseren borgstelling te handhaven overeenkomstig het bepaalde in de in het vorige punt weergegeven overgangsbepaling.

11 Verzoekster stelt, zonder op dit punt door de Commissie te worden weersproken, dat TESA het bedrag van haar borgstelling uitsluitend voor haar begroting van 1977 heeft vastgesteld, en wel op 8 miljard PTA.

12 Ook stelt verzoekster, dat de raad van bestuur van TESA in zijn vergadering van 28 januari 1987 heeft vastgesteld, dat de termijn van tien jaar gedurende welke de oorspronkelijk in 1977 verleende borgstelling moest blijven gelden, was verstreken, en die borgstelling derhalve heeft ingetrokken.

13 Op 27 december 1991 besloot de Spaanse ministerraad, de groepen van werknemers en pensioengerechtigden van ITP in het algemene stelsel van sociale zekerheid op te nemen. Het Ministerie van Arbeid en Sociale zekerheid stelde de gevolgen van deze opneming vast in een besluit van 30 december 1991. De algemene directie planning en economisch beheer van de sociale zekerheid, die daartoe was gemachtigd, bepaalde bij resolutie van 25 mei 1992 de kosten van deze opneming. In deze resolutie werd voorts bepaald, dat bij ontoereikendheid van de middelen van ITP, TESA verplicht zou zijn het verschil tussen de betalingen van ITP en het totale voor de pensioengerechtigden te betalen bedrag te storten. Wat het stelsel van aanvullende voorzieningen betreft, werd op 8 juli 1992 een akkoord gesloten waarbij TESA zich verbond tot het verstrekken van bepaalde uitkeringen aan de gerechtigden.

14 Op 10 juni 1992 sprak het Ministerie van Economische zaken en Financiën de ambtshalve ontbinding en de liquidatie van ITP uit. Verzoekster heeft evenwel opgemerkt, zonder op dit punt door verweerster te zijn weersproken, dat de ontbindingsprocedure nog niet definitief is afgesloten.

De administratieve procedure

15 ATM diende daarop op 1 juli 1993 bij de Commissie een klacht in, waarin zij de Spaanse overheid verweet een verlaging van de sociale lasten van TESA te hebben toegestaan die neerkwam op overheidssteun. De maatregelen die in de klacht worden gekritiseerd, die aan de hand van de in de administratieve en de contentieuze procedure gegeven toelichtingen worden omschreven, zijn de volgende.

16 In de eerste plaats zou de steun erin bestaan, dat de overheid TESA tussen 1982 en eind 1991 het verschil heeft gelaten tussen de door TESA aan ITP werkelijk betaalde premies en het bedrag dat zij dankzij een korting niet aan het algemene stelsel van sociale zekerheid hoefde af te dragen. Deze steun zou 270 miljard PTA bedragen. Voorts verzocht verzoekster de Commissie, TESA te gelasten dit verschil aan ITP te betalen.

17 In de tweede plaats zou de overheid de intrekking hebben toegestaan van een borgstelling die TESA had moeten handhaven, opdat ITP steeds kan rekenen op een toereikende dekking van de uitkeringen die zij in de komende tien jaren moet verstrekken. Deze overheidsmaatregel zou TESA 8 miljard PTA hebben opgeleverd.

18 In haar klacht verklaarde verzoekster voorts, dat ITP door genoemde steun in betalingsmoeilijkheden was geraakt en als gevolg daarvan was geliquideerd.

19 De Commissie verzocht verzoekster bij brief van 12 augustus 1993 om nadere opmerkingen te maken over haar klacht. Na een vergadering op 15 september 1993 verstrekte verzoekster bij brief van 29 oktober 1993 nadere inlichtingen. Bij brief van 12 november 1993 verzocht de Commissie verzoekster nog om aanvullende inlichtingen, die zij bij brief van 3 december 1993 verschafte.

20 Naar de Commissie op een vraag van het Gerecht heeft geantwoord, heeft zij niet met de Spaanse Staat gecorrespondeerd en is er ook geen officiële beschikking tot de staat gericht.

21 Na de briefwisseling tussen de Commissie en verzoekster deelde de Commissie bij brief D/30508 van 15 februari 1994 (hierna: „brief van 15 februari 1994") aan verzoeksters vertegenwoordiger Molina del Pozo mee, dat na onderzoek van alle overgelegde informatie niet van overheidssteun aan TESA was gebleken. Verzoeksters klacht werd dan ook door de Commissie geseponeerd.

22 De in de brief van 15 februari 1994 gegeven motivering luidt:

„Bij de intrekking van de [borgstelling] is de staat niet betrokken geweest. TESA is weliswaar een onderneming die grotendeels in handen van de staat is, maar noch de staat noch enige andere aandeelhouder is in beginsel aansprakelijk voor door TESA verrichte handelingen of door haar aangegane verplichtingen, daar zij eigen rechtspersoonlijkheid bezit.

Indien ITP of haar werknemers zich in hun rechten aangetast voelen doordat TESA een haar toe te rekenen verplichting niet is nagekomen, kunnen zij daarvoor verhaal zoeken, zoals zij ook hebben gedaan, bij de bevoegde nationale rechter, die zo nodig de klagers in hun rechten kan herstellen.

Tot de ontheffing van de betaling van bepaalde bedragen aan het [algemene] stelsel van sociale zekerheid is door de Spaanse regering besloten overeenkomstig de algemene Spaanse wetgeving inzake sociale zekerheid, nu door TESA aan de in die bepalingen gestelde voorwaarden was voldaan. Over de eventuele niet-nakoming door TESA van de verplichtingen die zij uit hoofde van bedoelde algemene wetgeving was aangegaan, heeft het Spaanse Tribunal Supremo bij arrest van 26 december 1990 geoordeeld, dat TESA gelet op de toepasselijke algemene wetgeving niet gehouden was aan ITP hogere bijdragen te betalen dan zij had gedaan. De Commissie kan derhalve niet concluderen, dat genoemd verschil neerkomt op overheidssteun, aangezien die situatie niet strijdig is met de toepasselijke algemene wetgeving.

(...)

hoe dan ook is het verzoek van klaagster aan de Commissie om TESA te gelasten, aan ITP het verschil te betalen, niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, aangezien de Commissie, gesteld dat sprake zou zijn van overheidssteun en deze onverenigbaar zou zijn met het gemeenschapsrecht, de terugbetaling daarvan aan de staat zou gelasten."

Het procesverloop

23 In die omstandigheden heeft verzoekster bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 april 1994, het onderhavige beroep ingesteld.

24 Verweerster heeft bij afzonderlijke akte overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering tegen het beroep een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, die ter griffie van het Gerecht is ingeschreven op 28 juli 1994.

25 Verzoekster heeft over de exceptie van niet-ontvankelijkheid op 12 september 1994 haar opmerkingen ingediend.

26 Bij beschikking van het Gerecht van 14 juni 1995 is de exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.

27 Partijen hebben op respectievelijk 21 augustus, 9 oktober en 15 december 1995 hun verweerschrift, repliek en dupliek ter griffie van het Gerecht neergelegd.

28 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht partijen enkele schriftelijke vragen gesteld, die zij tijdig hebben beantwoord.

29 Ter terechtzitting van 30 september 1997 zijn partijen in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

30 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

— de brief van 15 februari 1994 waarbij de Commissie verklaart de klacht van verzoekster te hebben geseponeerd, nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

31 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— primair, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

32 Verweerster werpt tegen het beroep twee middelen van niet-ontvankelijkheid op. In de eerste plaats zou verzoekster geen procesbelang hebben. In de tweede plaats zou er geen handeling zijn die door verzoekster kan worden aangevochten en zou verzoekster hoe dan ook geen beroep kunnen instellen in de zin van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag.

33 Wat het eerste middel van niet-ontvankelijkheid betreft, zou het ontbreken van procesbelang in de eerste plaats voortvloeien uit het feit dat, gesteld al dat de

financiële maatregel van de Spaanse Staat ten gunste van TESA inderdaad met de gemeenschappelijke markt onverenigbare overheidssteun oplevert, een eventueel bevel tot terugbetaling niet aan verzoekster ten goede zou komen, aangezien de niet-geheven sociale lasten aan de Spaanse Staat en niet aan ITP of ATM zouden moeten worden terugbetaald. Volgens verweerster kent het Spaanse recht niet de mogelijkheid van verrekening van het verschil tussen de normale premie voor de sociale zekerheid en de door TESA aan ITP betaalde lagere premie, zoals ook door het Tribunal Supremo in eerdergenoemd arrest zou zijn verklaard.

34 Bovendien is volgens verweerster, gezien de ontbinding van ITP, terugbetaling aan haar sinds 1992 ook rechtens onmogelijk. Zelfs indien de beweerdelijk terug te betalen steun in de kas van ITP moest worden gestort, zou dit bedrag in verband met de liquidatie aan de sociale zekerheid moeten worden betaald om te voorzien in de kosten van de opneming van ITP in het algemene stelsel van sociale zekerheid.

35 Het ontbreken van procesbelang zou in de tweede plaats voortvloeien uit het feit, dat de beweerde overheidssteun uitsluitend ten goede komt aan TESA, met welke onderneming noch verzoekster noch haar leden direct of indirect in concurrentie staan. Verweerster beroept zich in dit verband op de beschikkingen van het Hof van 30 september 1992 (zaak C-295/92, Landbouwschap, Jurispr. 1992, blz. I-5003), en 8 april 1981 (gevoegde zaken 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling e. a., Jurispr. 1981, blz. 1041), en stelt, dat het onderzoek van de concurrentieverhoudingen om vast te stellen of er al dan niet sprake is van procesbelang, moet geschieden met betrekking tot verzoekster en niet met betrekking tot personen of ondernemingen die eventueel daadwerkelijk of potentieel door de betrokken handeling kunnen zijn geschaad. In casu staan noch ATM noch haar leden direct of indirect met TESA in concurrentie of in enige andere betrekking die in het kader van de bescherming van de vrije mededinging ter zake doet. Dit betekent, aldus verweerster, dat de handhaving of nietigverklaring van de bestreden beschikking de belangen van ATM niet raakt.

36 Het tweede middel van niet-ontvankelijkheid houdt in, dat er geen handeling bestaat die door verzoekster kan worden aangevochten. Verweerster stelt in de eerste plaats, dat de brief van 15 februari 1994 geen tot verzoekster gerichte beschikking is, aangezien, anders dan de procedure voorzien in verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204), er op het gebied van steunmaatregelen van de staten geen klachtprocedure bestaat die, indien verzoekster dat wenst, kan leiden tot een beschikking die tot haar is gericht en waarvan nietigverklaring kan worden verzocht. Dit standpunt wordt volgens de Commissie duidelijk bevestigd in de arresten van het Hof van 24 maart 1993 (zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125), en 19 mei 1993 (zaak C-198/91, Cook, Jurispr. 1993, blz. I-2487), en samengevat in de conclusie van advocaat-generaal Tesauro bij het arrest Cook/Commissie (reeds aangehaald, Jurispr. 1993, blz. I-2502).

37 Volgens verweerster is een brief als de onderhavige niets anders dan informatie over een beschikking die is gericht tot de Lid-Staat, de enige adressaat van beschikkingen op het gebied van overheidssteun. Zij brengt enkel de inhoud van een beschikking in eigenlijke zin, ter kennis van degenen die zich over de steun hebben beklaagd. De brief van 15 februari 1994 maakt dus als zodanig niet een einde aan de procedure, die trouwens zou kunnen worden heropend indien de onderneming die de klacht heeft ingediend, nieuwe gegevens feitelijk of rechtens aandraagt die een heropening zouden rechtvaardigen.

38 Voorts is verweerster van mening, dat verzoekster hoe dan ook niet individueel wordt geraakt, zoals door artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag wordt geëist. Als particuliere vereniging die in de onderhavige procedure optreedt in het belang van haar leden en niet in haar eigen belang, wordt verzoekster niet individueel geraakt door een beschikking waarin wordt verklaard, dat de beweerde financiële maatregel van de staat ten gunste van TESA geen steunmaatregel vormt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Meer bepaald heeft zij niet de rol vervuld van onderhandelaar met een bijzondere opdracht in de zin van het arrest van het Hof van 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy e. a., Jurispr. 1988, blz. 219). Ook is in het arrest van het Gerecht van 6 juli 1995 (gevoegde zaken T-447/93, T-448/93 en T-449/93, AITEC e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1971), weliswaar bevestigd dat een belangenvereniging kon worden beschouwd als individueel geraakt, voor zover zij kon aantonen dat de concurrentiepositie van enkele van haar leden door de betrokken steun wezenlijk was aangetast en een eventueel beroep van deze leden ontvankelijk zou zijn geweest in de

zin van het arrest van het Hof van 28 januari 1986 (zaak 169/84, Cofaz e.a., Jurispr. 1986, blz. 391), maar de Commissie acht zulks in casu niet het geval.

39 Volgens verweerster wordt verzoekster evenmin rechtstreeks geraakt, zoals artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag eist, aangezien er geen causaal verband bestaat tussen de beschikking om geen bezwaren in te brengen omdat er geen sprake is van overheidssteun, en de schade die eventueel voortvloeit uit de Spaanse wetgeving inzake sociale zekerheid. Immers, gesteld al dat de Commissie zou hebben gedwaald bij haar kwalificatie van het financiële ingrijpen door de Spaanse Staat ten gunste van TESA en dus de terugvordering van de steun zou moeten gelasten, het Spaanse recht kent geen procedure die vergoeding van de door verzoekster gestelde schade mogelijk maakt.

40 Verzoekster houdt vol, dat haar beroep ontvankelijk is. In het kader van het eerste middel van niet-ontvankelijkheid stelt zij, procesbelang te hebben. Allereerst heeft ITP door de intrekking van de borgstelling en de te lage premies, dat wil zeggen door de gewraakte steun, de rechthebbenden hun uitkeringen niet kunnen verstrekken en is zij daarom in het algemene stelsel van sociale zekerheid opgegaan. De terugbetaling door TESA van de door verzoekster met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar geachte overheidssteun zou haar wel degelijk ten goede komen, daar de Spaanse administratie die bedragen aan ITP zou uitbetalen, waarna zij uiteindelijk aan verzoeksters leden zouden toekomen.

41 Eerdergenoemd arrest van het Tribunal Supremo wordt volgens verzoekster door de Commissie onjuist uitgelegd. Dit arrest betreft niet de vraag of er grond is tot terugbetaling. De nationale rechter heeft slechts op basis van een regel van procesrecht geoordeeld, dat niet de werknemers en pensioengerechtigden de vordering hadden moeten indienen, maar de directie van ITP.

42 De stelling van de Commissie dat de terugbetaling van bedragen aan ITP sinds 1992 juridisch onmogelijk is, kan volgens verzoekster evenmin in rechte staande worden gehouden, aangezien de liquidatie van ITP niet op handen is. Zelfs indien

aan de wettelijke vereisten was voldaan en de besluiten betreffende de liquidatie waren genomen, zou een voor haar gunstig arrest van het Gerecht in de onderhavige zaak kunnen leiden tot herziening van de administratieve handelingen die tot de ontbinding van ITP hebben geleid.

43 Wat haar concurrentiepositie op de markt betreft, stelt verzoekster vast, dat zij reële en vaststaande schade heeft geleden als gevolg van de overheidssteun aan TESA, aangezien de verlaging van de sociale lasten de rechten van haar leden heeft aangetast. Verzoekster beroept zich ter zake op het arrest Cook, reeds aangehaald, waarin als belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag zijn gedefinieerd de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de steunverlening in hun belangen zijn geraakt, dat wil zeggen, de concurrerende ondernemingen en de belangenorganisaties. Aangezien verzoekster een belangenorganisatie is die in het leven is geroepen ter bescherming van de belangen van de aangeslotenen, is alles wat ITP of TESA raakt, voor haar rechtstreeks van belang.

44 Verzoekster stelt dat zij ook in het onderhavige geval procesbelang heeft, omdat zij is opgericht om de belangen van ITP te verdedigen, terwijl de verdediging van deze rechten anders wegens de dominantie van TESA over ITP onmogelijk zou zijn geweest.

45 Verzoekster merkt in het kader van het tweede middel van niet-ontvankelijkheid op, dat zij de adressaat is van de brief van 15 februari 1994, een beschikking die dwingende rechtsgevolgen teweeg brengt. Deze handeling beëindigt immers de klachtprocedure en bevat een beoordeling van de betwiste steun, waarmee zij ook verhindert dat in de toekomst aan de belangen van verzoeksters leden recht wordt gedaan.

46 Dienaangaande betoogt verzoekster met een beroep op het arrest van het Hof van 16 juni 1993 (zaak C-325/91, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-3283, r. o. 9), dat voor het al dan niet bestaan van een handeling die kan worden aange-

vochten in de zin van artikel 173 van het Verdrag beslissend is, of zij rechtsgevolgen teweeg brengt; zij beroept zich voorts op het arrest van het Hof van 15 december 1988 (gevoegde zaken 166/86 en 220/86, Irish Cement, Jurispr. 1988, blz. 6473, r. o. 11), waarin het Hof de weigering om een procedure uit hoofde van artikel 93, lid 2, in te leiden, aanmerkte als een maatregel die rechtsgevolgen teweeg brengt. Verzoekster verwijst ook naar het arrest van het Hof van 16 juni 1994, (zaak C-39/93 P, SFEI e. a., Jurispr. 1994, blz. I-2681, r. o. 27 en 28), volgens hetwelk een instelling die bevoegd is om inbreuken vast te stellen en daarvoor een sanctie op te leggen, en bij welke particulieren een klacht kunnen indienen — zoals de Commissie in het kader van het mededingingsrecht — noodzakelijkerwijs een handeling met rechtsgevolgen verricht wanneer zij het op die klacht ingestelde onderzoek beëindigt; ook het terzijde leggen van een klacht kan niet als een prealabele of voorbereidende handeling worden aangemerkt, daar dit het eindstadium van de procedure vormt: zij wordt niet gevolgd door enige handeling waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

47 Verzoekster verklaart bovendien, actief te hebben deelgenomen aan de door de Commissie naar aanleiding van haar klacht ingeleide procedure. Deze omstandigheid brengt mee, dat zij beroep kan instellen tegen de aan het einde van de procedure gegeven beschikking (arrest Cofaz e. a., reeds aangehaald).

48 Ten slotte stelt verzoekster, dat het onderhavige beroep ontvankelijk moet zijn om verzoeksters recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen overeenkomstig artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de rechtspraak van het Hof, daar in Spanje op het gebied van overheidssteun geen enkele adequate rechtsgang bestaat waarin zij de verlaging van de sociale lasten zou kunnen aanvechten die het Koninkrijk Spanje uit nalatigheid heeft toegestaan.

49 Verweerster voert hiertegen in dupliek aan, dat het arrest SFEI e. a., reeds aangehaald, betrekking heeft op de procedure voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, waarin met name de mogelijkheid van het indienen van klachten is geschapen. Deze rechtspraak is in het onderhavige geval niet van toepassing. Met betrekking tot het arrest van het Hof Irish Cement, reeds aangehaald, merkt verweerster op, dat indien het Hof in dat arrest niet had geoordeeld dat het beroep te laat was ingesteld, het had moeten onderzoeken of de partij die het beroep had ingesteld, door de brief van de Commissie rechtstreeks en individueel werd geraakt.

50 Naar aanleiding van verzoeksters argument, dat de mogelijkheid van rechterlijk toezicht ontbreekt indien het onderhavige beroep niet-ontvankelijk zou zijn, stelt verweerster ten slotte vast, dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag rechtstreeks toepasselijk is en dus door verzoekster voor de nationale rechter kan worden ingeroepen, indien zij zulks dienstig acht.

Beoordeling door het Gerecht

51 Het Gerecht merkt allereerst op, dat een beschikking die het onderzoek naar de verenigbaarheid met het Verdrag van een steunmaatregel beëindigt, steeds is gericht tot de betrokken Lid-Staat en dat een particulier deze beschikking bij de gemeenschapsrechter kan aanvechten indien aan de voorwaarden van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag is voldaan.

52 In dit stadium moet erop worden gewezen, dat de brief van 15 februari 1994 ten aanzien van verzoekster niets anders is dan een mededeling die de inhoud van een tot de betrokken Lid-Staat gerichte beschikking weergeeft. Het Gerecht acht het dan ook redelijk, de conclusies van verzoekster strekkende tot nietigverklaring van de brief van 15 februari 1994, waarin de Commissie verklaart de door verzoekster ingediende klacht te hebben geseponeerd, aldus te verstaan, dat daarmee in werkelijkheid de nietigverklaring wordt beoogd van de tot de betrokken Lid-Staat gerichte beschikking die in die brief is weergegeven.

53 Door een natuurlijke of rechtspersoon kunnen ingevolge artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag evenwel enkel handelingen worden aangevochten die dwingende rechtsgevolgen hebben welke zijn belangen schaden doordat zij zijn rechtspositie ingrijpend wijzigen.

54 Derhalve moet worden onderzocht, of de beschikking tot beëindiging van het onderzoek naar de verenigbaarheid met het Verdrag van de steunmaatregelen waarover verzoekster zich heeft beklaagd, welke beschikking bij de brief van 15 februari 1994 aan verzoekster is meegedeeld, maar die in wezen is gericht tot het Koninkrijk Spanje, de belangen van verzoekster schaadt doordat zij haar rechtspositie ingrijpend wijzigt. Anders kan verzoekster bij nietigverklaring van de aangevochten handeling geen belang hebben.

55 In casu stelt verzoekster, dat de beschikking van de Commissie een beoordeling van de omstreden steun inhoudt en derhalve verhindert dat in de toekomst aan de belangen van verzoeksters leden recht wordt gedaan. Bijgevolg moet een overzicht van de feiten van de onderhavige zaak worden gegeven, teneinde het verband te bepalen tussen de beschikking van de Commissie en de door verzoekster gestelde schade.

56 Verzoekster is een vereniging van rechthebbenden van het onderlinge waarborgfonds ITP. Deze rechthebbenden zijn allen werknemer of pensioengerechtigde van de vennootschap TESA, die ITP heeft gesticht om de sociale voorziening van haar werknemers te organiseren. Het Gerecht stelt derhalve vast, dat in werkelijkheid verzoeksters leden zich beklagen over de overheidssteun die aan hun huidige of voormalige werkgever zou zijn verleend.

57 Verzoekster verklaart, dat indien de haars inziens onwettige steun niet was verleend, ITP niet zou zijn opgegaan in het algemene stelsel van sociale zekerheid en de rechthebbenden hun recht op hogere uitkeringen dan die op grond van dit algemene stelsel worden verstrekt, zouden hebben behouden. Indien het bedrag van de steun aan de staat was terugbetaald, zoals de Commissie volgens verzoekster had moeten gelasten, zou de staat die bedragen aan ITP uitbetalen. Laatstgenoemde zou dan nieuw leven worden ingeblazen en de rechthebbenden zouden hun recht op een hoge uitkering terugkrijgen.

58 Vastgesteld moet worden, dat volgens het Tribunal Supremo „er geen recht bestaat om ten gunste van [ITP] de betaling van andere (...) bedragen te vorderen dan die welke wettelijk zijn vastgesteld door [de regeling] die voor haar geldt, en het is algemeen bekend, dat het verschil tussen de normale premie voor de [algemene kas

van de sociale zekerheid], wegens het feit dat deze alle verzekerde risico's dekt, en de gedeeltelijke premie die in casu is betaald aan het [waarborgfonds] van TESA (...), een probleem van wetswijziging behelst dat niet door de rechter kan worden opgelost" (r. o. 3 van eerdergenoemd arrest). Het Gerecht stelt vast, dat de Commissie terecht heeft geconcludeerd, dat TESA op grond van de nationale wetgeving niet gehouden was aan ITP hogere bijdragen te betalen dan zij heeft gedaan. Voorts voorziet de nationale wetgeving niet in betaling aan ITP van het verschil tussen de normale premie voor het algemene stelsel van sociale zekerheid en de lagere premie die aan dit waarborgfonds moest worden betaald overeenkomstig de destijds voor dit fonds geldende bepalingen (zie hiervóór, r. o. 5 en 6).

59 Gesteld al dat de beschikking wordt nietig verklaard en dat de Commissie maatregelen moet treffen ter uitvoering van het arrest, er is geen reden om aan te nemen, dat deze procedure uiteindelijk redelijkerwijs kan leiden tot uitbetaling van het betrokken verschil aan ITP.

60 Zoals de Commissie immers terecht betoogt, zouden, ingeval terugbetaling werd gelast, de niet-geheven sociale lasten aan de Spaanse Staat moeten worden terugbetaald, die volgens de nationale wetgeving niet verplicht zou zijn deze vervolgens aan ITP af te dragen. Aangezien de opneming van de particuliere waarborgfondsen in het algemene stelsel van sociale zekerheid een politiek doel diende (zie hiervóór r. o. 7), is er bovendien geen reden om aan te nemen dat ITP nieuw leven kan worden ingeblazen.

61 Wat het andere aspect van de beweerdelijk verleende steun betreft, merkt het Gerecht op, dat ook al had de Commissie vastgesteld, dat de intrekking van de borgstelling een steunmaatregel was, en had zij gelast, dat deze moest worden teruggedraaid, dit slechts zou hebben betekend, dat de betaling door TESA van de aan de rechthebbenden verschuldigde sociale uitkeringen zou worden gegarandeerd. TESA is evenwel reeds op grond van de hiervóór in r. o. 8 en 13 genoemde nationale bepalingen verplicht tot dekking van de kosten van de opneming van ITP in het algemene stelsel van sociale zekerheid. Sinds ITP daarin is opgegaan, worden de uitkeringen door dit algemene stelsel betaald. Nu verzoekster niet heeft aangetoond dat haar leden er door de intrekking van de borgstelling in concreto op achteruit zijn gegaan, heeft zij evenmin aangetoond dat een eventuele terugdraaiing zou leiden tot opeisbare voordelen voor die leden. Ook heeft zij niet aangetoond, dat ITP niet in het algemene stelsel zou zijn opgenomen, indien de borgstelling van kracht was gebleven.

62 In de hiervóór uiteengezette omstandigheden is overduidelijk, dat de beschikking weliswaar de klacht van verzoekster seponeert, maar verzoeksters rechtssfeer niet aantast. De handhaving of nietigverklaring van deze beschikking kan dan ook de belangen van verzoekster of haar leden niet beïnvloeden. Verzoekster heeft derhalve bij nietigverklaring van de door haar aangevochten beschikking geen belang en voldoet daarmee niet aan de voorwaarden van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

63 Het Gerecht constateert bovendien, dat verzoekster in werkelijkheid een vereniging is van werknemers van de onderneming waaraan overheidssteun zou zijn verstrekt; derhalve is zij geen concurrent van deze onderneming en kan zij geen procesbelang stellen op grond van de gevolgen voor de mededinging (zie inzake het verband tussen de gevolgen voor de mededinging en de ontvankelijkheid, bijvoorbeeld, de beschikking Landbouwschap, reeds aangehaald, r. o. 12, en het arrest van het Gerecht van 27 april 1995 (zaak T-435/93, ASPEC e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1281, r. o. 63).

64 In die omstandigheden heeft verzoekster geen belang bij nietigverklaring van de haar bij de brief van 14 februari 1995 meegedeelde beschikking.

65 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat de overige argumenten van verzoekster en de Commissie behoeven te worden onderzocht.

Kosten

66 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien zulks is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig het door de Commissie gevorderde in haar eigen kosten alsook in die van de Commissie te worden verwezen.

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

rechtdoende:

1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten alsook in die van de Commissie.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 december 1997.

De griffier De president

H. Jung A. Saggio