RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken 166 en 220/86 *

I — De feiten en de relevante rechtsregelingen

a) *De feiten*

De in Noord-Ierland gevestigde vennootschap Sean Quinn Quarries Limited (hierna: SQQL) wilde haar activiteiten uitbreiden tot de produktie van cement en verkreeg daartoe van het Department of Economic Development een bedrag aan steun evenredig aan de voorgenomen investering (30% voor de uitgaven gedaan vóór 1 mei 1985 en 20% voor latere uitgaven). Uit hoofde van deze steun had het Department of Economic Development op 10 september 1986 de volgende betalingen gedaan:

— juli 1986: 273 631 UKL aan SQQL,

— augustus 1986: 198 092 UKL aan een leasingbedrijf.

Daarna zouden verdere betalingen worden gedaan en met de produktie van cement zou in het voorjaar van 1988 een begin worden gemaakt.

Bij brief van 17 april 1985 aan de directeur-generaal Concurrentie van de Commissie maakte verzoekster, Irish Cement Limited, bezwaren tegen genoemde steun. De Commissie antwoordde haar bij brief van 14 mei 1985, dat overeenkomstig de beginselen voor de coördinatie van steunregelingen, uiteengezet in haar mededeling van 21 december 1978 (PB 1979, C 31, blz. 9), steun ten belope van maximaal 50% van de voorgenomen investeringen kon worden toegekend zonder dat dit aan de Commissie moest worden voorgelegd. Onder deze omstandigheden was het niet nodig dat verzoekster — zoals zij had aangeboden — een gedetailleerd overzicht gaf van de schade die zij dreigde te lijden.

Bij een eveneens aan de directeur-generaal Concurrentie gerichte brief van 28 maart 1986 betoogde verzoekster dat de houding van de Commissie onrechtmatig was, en verzocht zij deze a) de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden, b) Irish Cement Limited per brief en/of door publikatie van een mededeling in het Publikatieblad, waarin alle belanghebbenden worden aangemaand hun opmerkingen te maken, in kennis te stellen van het inleiden van genoemde procedure, c) de coördinatiebeginselen aldus te wijzigen, dat zonder voorafgaande kennisgeving aan de Commissie geen specifieke regionale steun mag worden toegekend, en dat telkenmale rekening moet worden gehouden met de gevolgen per sector voordat een regionale steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard. Subsidiair nodigde zij de Commissie overeenkomstig artikel 175 EEG-Verdrag uit, schriftelijk haar standpunt te bepalen en dit binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van ontvangst van de brief aan Irish Cement Limited mede te delen.

Daar de Commissie niet binnen de daartoe gestelde termijn op deze uitnodiging inging, stelde verzoekster op 10 juli 1986 een be-

* Procestaal: Engels.

roep krachtens artikel 175 EEG-Verdrag in (zaak 166/86).

Bij brief van 14 juli 1986 liet de directeur-generaal Concurrentie verzoekster in antwoord op haar brief van 28 maart 1986 weten, dat de aan SQQL toegekende steun viel onder een steunregeling die volgens de Commissie verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag. Bijgevolg kon de Commissie niet ingrijpen bij de toekenning van de steun.

Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 12 augustus 1986, heeft verzoekster krachtens de artikelen 173 en 174 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van bovengenoemde beschikking en heeft zij het Hof krachtens artikel 175 EEG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat de Commissie tot op die datum had nagelaten haar standpunt te bepalen in antwoord op haar brief van 28 maart 1986.

b) *De Britse regeling inzake regionale steun voor Noord-Ierland*

Volgens de Commissie en een brief van de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Gemeenschappen van 10 september 1986 (bijlage 4 bij het verweerschrift) bestaat er sedert de inwerkingtreding van de Re-equipment of Industry Act (Northern Ireland) 1951 een algemene regeling voor investeringssteun (Standard Capital Grants Scheme) voor Noord-Ierland.

De huidige regeling is ingevoerd bij de Industrial Investment (General Assistance) Act (Northern Ireland) 1966; deze regeling is opgenomen in en gewijzigd bij de Industrial Development (Northern Ireland) Order 1982, deel IV.

Naderhand werd bij de Industrial Development (Restriction on Amount of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) van 23 augustus 1983 bepaald, dat het totale bedrag van de goedgekeurde kapitaaluitgaven waarvoor de in deel IV van genoemde Order van 1982 bedoelde steun kan worden betaald aan of ten behoeve van eenieder die in een bedrijf in Noord-Ierland een daarvoor in aanmerking komend industrieel procédé toepast, in de periode van 1 oktober 1983 tot 31 maart 1984 maximaal 5 miljoen UKL en in de volgende boekjaren maximaal 10 miljoen UKL mocht bedragen. Bij de Industrial Development (Limit on Amount of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) van 27 maart 1985 werd dit bedrag verhoogd tot 20 miljoen UKL.

Ten slotte werd bij de Industrial Development (Variation of Rate of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) van 27 maart 1985 bepaald dat de steun 20% (voorheen 30%) van dit bedrag niet mocht overschrijden. [1]

De Orders van 1982 en 1983 zijn niet aan de Commissie medegedeeld. Die van 1985 zijn medegedeeld nadat zij waren vastgesteld.

In de praktijk wordt de steun bedoeld in deze regeling, waarop ook de aan SQQL toegekende steun berust, bij vervulling van de desbetreffende voorwaarden nagenoeg automatisch betaald aan de marktdeelnemer die erom verzoekt en het bewijs overlegt dat de investeringen daadwerkelijk zijn verricht.

1 — De tekst van Industrial Development (Northern Ireland) Order 1982 is als bijlage 1a bij het verweerschrift gevoegd; die van de Industrial Development (Restriction on Amount of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) 1983 als bijlage 3 bij de dupliek; die van de Industrial Development (Limit on Amount of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) 1985 als bijlage 4 bij de dupliek; en die van de Industrial Development (Variation of Rate of General Assistance Grants) Order (Northern Ireland) 1985 als bijlage 1b bij het verweerschrift.

Voor Noord-Ierland bestaat nog een andere regionale steunregeling, de „selective financial assistance grant", die wordt beheerd door de Industrial Development Board.

c) *De door de Commissie gevolgde procedure voor de goedkeuring van regionale steun*

De steunregelingen moeten voldoen aan de coördinatiebeginselen die zijn geformuleerd in de mededeling van de Commissie inzake regionale steunregelingen (PB 1979, C 31, blz. 9). Wanneer de regeling is goedgekeurd, behoeven de uitvoeringsmaatregelen niet aan de Commissie te worden meegedeeld behalve in bijzondere gevallen, wanneer de autoriteiten meer dan één soort steun toekennen (Veertiende verslag over het mededingingsbeleid, 1985, punten 199 en 261). Er is een systeem van drempels ingesteld met het oog op de snelle afdoening van het toenemend aantal gevallen van overheidssteun van secundair belang, dat wil zeggen gevallen waarin de steunintensiteit of de omvang van de gesteunde investering gering is. Dankzij dit stelsel kunnen de Lid-Staten de voorgenomen steun toekennen zonder kennisgeving aan de Commissie, mits deze heeft ingestemd met de basisregeling op grond waarvan die steun wordt uitgekeerd (mededingingsverslag, punt 203).

Individuele steun toegekend op grond van een goedgekeurde regeling kan niet worden betwist, daar de Commissie zich ertoe beperkt om, waar nodig, na te gaan of de betrokken steun past in het kader van de goedgekeurde regeling. Alleen de regeling zelf kan overeenkomstig artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag aan een nieuw onderzoek worden onderworpen.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

1. De beroepen zijn respectievelijk op 10 juli en 12 augustus 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

in zaak 166/86

— vast te stellen dat de Commissie in strijd met het Verdrag heeft gehandeld door verzoekster niet in kennis te stellen van de inleiding van een procedure krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag, betreffende een door de Northern Ireland Development Board aan Sean Quinn Quarries Limited verleende investeringssteun, en door haar niet uit te nodigen om opmerkingen dienaangaande te maken;

— te verstaan dat de Commissie heeft nagelaten haar standpunt dienaangaande te bepalen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding;

in zaak 220/86

— krachtens de artikelen 173 en 174 EEG-Verdrag nietig te verklaren de beschikking van de Commissie — vervat in de aan verzoeksters advocaten geadres-

seerde brief van 14 juli 1986 — om geen procedure als bedoeld in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden met betrekking tot de door de Northern Ireland Development Board aan Sean Quinn Quarries Limited verleende steun;

— krachtens artikel 175 EEG-Verdrag te verklaren, dat de Commissie haar standpunt nog niet heeft bepaald met betrekking tot verzoeksters brief en klacht van 28 maart 1986;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep in zaak 166/86 niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep in zaak 166/86 en dat in zaak 220/86 ongegrond te verklaren;

— verzoekster in beide zaken in de kosten te verwijzen.

2. Bij een op 12 augustus 1986 ter griffie van het Hof ingekomen brief heeft verzoekster verzocht de beide zaken te voegen. Bij beschikking van 3 oktober 1986 heeft het Hof de zaken gevoegd.

3. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de partijen evenwel verzocht een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden; partijen hebben binnen de voorgeschreven termijn aan dit verzoek voldaan.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *De ontvankelijkheid*

De *Commissie* acht het beroep in zaak 166/86 niet-ontvankelijk. Aan een der voorwaarden voor een beroep wegens nalaten krachtens artikel 175 EEG-Verdrag is namelijk niet voldaan, te weten de verplichting voor de betrokken instelling om een besluit jegens een particulier te nemen.

Het Hof heeft nog geen gelegenheid gehad om zich over dit punt uit te spreken, doch de bestaande rechtspraak over artikel 169 EEG-Verdrag kan naar analogie worden uitgebreid tot zaken die onder artikel 93, lid 1 vallen. Evenals artikel 169 beperkt artikel 93, lid 1, het onderzoek van de bestaande „steunregelingen" (en naar de aard der zaak dus ook dat van de in het kader van deze regelingen genomen individuele steunmaatregelen) tot een dialoog tussen de Commissie en de Lid-Staten waaraan particulieren niet kunnen deelnemen (zie het arrest van 1 maart 1966, zaak 48/65, Lütticke, Jurispr. 1966, blz. 27, en met name de conclusie van advocaat-generaal Gand, Jurispr. 1966, blz. 41).

Niets onderscheidt de onderhavige zaak van zaak 246/81 (arrest van 10 juni 1982, Bethell, Jurispr. 1982, blz. 2277). In deze zaak ontzegde het Hof verzoeker iedere mogelijkheid van een beroep op grond van artikel 175, niet omdat hij daarbij slechts

indirect belang had, maar omdat hij zich niet bevond in de positie van actueel adressaat van de voor nietigverklaring vatbare handeling in de zin van artikel 173, tweede alinea, en evenmin in die van potentieel adressaat van een rechtshandeling die de Commissie te zijnen aanzien zou moeten verrichten, zoals artikel 175, derde alinea, veronderstelt.

Het arrest van het Hof van 28 januari 1986 (zaak 169/84, Cofaz, Jurispr. 1986, blz. 391) geldt niet zonder meer voor het onderhavige geval. In die zaak kwam verzoeker op tegen een door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, gegeven beschikking betreffende een nieuwe steun; het ging dus niet om een bestaande steun en evenmin om een krachtens een bestaande regeling toegekende steun in de zin van artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag.

Volgens *verzoekster* had de hierbedoelde individuele steun overeenkomstig artikel 93, lid 3, bij de Commissie moeten worden aangemeld en had deze de procedure van artikel 93, lid 2, moeten inleiden, die voorziet in deelneming van alle betrokken partijen. Er bestaat dus een verschil tussen deze procedure en die van artikel 169, zoals door het Hof overigens is opgemerkt in het arrest van 30 januari 1985 (zaak 290/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1985, blz. 439).

Artikel 93 maakt deel uit van hoofdstuk 1 van titel 1 van het EEG-Verdrag, dat gewijd is aan de mededinging. Het vereist niet, dat een Lid-Staat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het leidt veeleer tot specifieke beschikkingen over de wijze waarop staatssteun de mededinging vervalst.

Verzoekster betoogt, dat de in het arrest van het Hof in de zaak Cofaz ontwikkelde beginselen in casu van toepassing zijn. Iedere belanghebbende moet, ongeacht of het gaat om een nieuwe of een bestaande steun, de mogelijkheid hebben zijn belangen te beschermen door een klacht in te dienen, deel te nemen aan de totstandkoming van de beschikking en de zaak aan de rechter voor te leggen.

Er bestaan verschillen tussen de zaak Bethell en de onderhavige zaak.

Indien de hierbedoelde steun niet onder controle wordt gehouden, zou dit aanzienlijke onbillijke gevolgen hebben voor verzoeksters bedrijf en voor de toekomst van haar personeel. In de zaak Bethell vroeg de verzoeker de Commissie niet, „te zijnen aanzien een beschikking te geven", doch „een onderzoek tegen derden te openen en te hunnen aanzien beschikkingen te geven". Verzoekster vraagt daarentegen een beschikking jegens haar te geven, namelijk de beschikking om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden en haar de inleiding van deze procedure te betekenen.

De procedure van artikel 93, lid 2, vertoont meer analogie met het mededingingsrecht dan met artikel 169. In de anti-subsidieprocedures geregeld bij verordening (EEG) nr. 2176/84 van de Raad van 23 juli 1984 (PB 1984, L 201, blz. 1), wordt aan iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht toegekend een schriftelijke klacht in te dienen tegen invoer met subsidiëring uit een derde land (artikel 5). De klacht kan betrekking hebben op een recent ingestelde steun of op een bestaande steun die de betrokkene tot dusver geen schade had berokkend. De Commissie dient de

klacht te onderzoeken en overleg te plegen met het raadgevend comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten, alvorens overeenkomstig artikel 7 van de verordening een procedure in te leiden. De betrokkene kan evenwel bij het Hof beroep instellen tegen de beschikking van de Commissie om geen anti-subsidieprocedure in te leiden (zie het arrest van 4 oktober 1983, zaak 191/82, Fediol, Jurispr. 1983, blz. 2913).

Anders dan in de zaak Bethell, is de Commissie verplicht de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te stellen, en heeft verzoekster geen indirect belang bij de uitkomst van de procedure, doch een uitdrukkelijk, in het EEG-Verdrag vastgelegd recht om opmerkingen te maken voordat een beschikking over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt kan worden gegeven. Verzoekster wordt wel degelijk rechtstreeks geraakt.

Het feit dat de beschikking van de Commissie waarmee de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag wordt afgesloten, is gericht tot de Lid-Staat die de steun verleent, brengt niet mee dat verzoekster niet als belanghebbende kan opkomen tegen de beschikking van de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, niet in te leiden. Dit volgt uit genoemd arrest Fediol, waarin de maatregelen aan het eind van de procedure de vorm zouden hebben gehad van een niet tot verzoekster (Fediol), doch tot de Lid-Staten gerichte verordening.

B — *Ten gronde*

Voor het beroep in zaak *166/86* zijn twee middelen aangevoerd:

1) gezien de door verzoeksters advocaten bij brief van 28 maart 1986 verstrekte gegevens, had de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag moeten inleiden met betrekking tot de aan SQQL toegekende steun en had zij de betrokken partijen — waaronder verzoekster — daarvan op de hoogte moeten stellen en hen moeten uitnodigen om hun opmerkingen dienaangaande te maken; de Commissie heeft dit verzuimd en heeft ook nagelaten haar standpunt te bepalen ten aanzien van de ter zake door verzoeksters advocaten geformuleerde uitnodiging in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag;

2) daar de aan SQQL toegekende steun niet was medegedeeld en gezien de door verzoeksters advocaten bij brief van 28 maart 1986 verstrekte gegevens, was de Commissie verplicht een procedure krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag (al dan niet voorafgegaan door toepassing van de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag) in te leiden met betrekking tot de aan SQQL toegekende steun en de betrokken partijen — waaronder verzoekster — daarvan op de hoogte te stellen en hen uit te nodigen om hun opmerkingen te maken; de Commissie heeft dit verzuimd en heeft ook nagelaten haar standpunt te bepalen ten aanzien van de ter zake door verzoeksters advocaten geformuleerde uitnodiging in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag.

Voor het beroep in zaak *220/86* zijn de volgende middelen aangevoerd:

1) de door de Commissie voor haar beschikking gegeven motivering voldoet niet aan het vereiste van artikel 190 EEG-Verdrag;

2) de in de brief van 14 juli 1986 vervatte beschikking berust op een rechtsdwaling voor zover de Commissie daarin verklaart, dat zij „niet in staat is om in de steunverlening in te grijpen";

3) de door de Commissie uitdrukkelijk gegeven reden om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag niet in te leiden, namelijk dat de steun aan SQQL „deel uitmaakt van een steunregeling die de Commissie verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt", mist elke grondslag;

4) de Commissie heeft nagelaten haar standpunt te bepalen in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag, omdat zij niet nader is ingegaan op de bijkomende gegevens, feitelijk en rechtens, die verzoekster haar bij brief en klacht van 28 maart 1986 ter kennis had gebracht;

5) de Commissie heeft nagelaten haar standpunt te bepalen in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag, omdat haar verklaring dat „zij niet in staat was om in de steunverlening in te grijpen", op een rechtsdwaling berust;

6) de Commissie heeft nagelaten haar standpunt te bepalen in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag, omdat haar uitdrukkelijke reden om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag niet in te leiden, te weten dat de steun aan SQQL „deel uitmaakt van een steunregeling die de Commissie verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt", elke rechtsgrondslag mist.

In feite kan al het voorgaande worden teruggebracht tot drie middelen, waarvan het laatste alleen betrekking heeft op *zaak 220/86*:

1) door aan te nemen dat bedoelde steun haar niet behoefde te worden medegedeeld, heeft de Commissie inbreuk gemaakt op artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag;

2) gezien de aard van de steun (regionale steun met sectoriële repercussies) en de door verzoekster verstrekte inlichtingen, heeft de Commissie, door te weigeren de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden, deze bepaling geschonden;

3) de Commissie heeft haar beschikking onvoldoende gemotiveerd en daardoor inbreuk gemaakt op artikel 190 EEG-Verdrag.

1. *Het eerste middel*

Volgens *verzoekster* is het beleid van de Commissie ten aanzien van de regionale steun onrechtmatig voor zover individuele steun, toegekend krachtens een algemene regeling die reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag of het Toetredingsverdrag bestond of nadien werd goedgekeurd, niet moet worden meegedeeld, behalve in de gevallen vermeld in de coördinatiebeginselen. Zij voert hiertoe de volgende argumenten aan.

1. De Commissie is niet bevoegd steunmaatregelen „en bloc" goed te keuren of vrij te stellen van de verplichte mededeling bedoeld in artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag. Slechts de Raad beschikt over een dergelijke

bevoegdheid. Deze berust op artikel 94, dat luidt als volgt:

„De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 92 en 93, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 93, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen."

Hieruit volgt, dat de in de beginselen voor de coördinatie van de steunregelingen ingevoerde methode, bestaande in de mededeling van „belangrijke gevallen", onverenigbaar is met het Verdrag. Bovendien is deze methode niet juist, aangezien een steun niet slechts belangrijk kan zijn door zijn omvang, doch ook door zijn aard en door zijn gevolgen voor de betrokken markt. De in casu aan SQQL toegekende steun is belangrijk, omdat het gaat om een bedrag van 3 miljoen UKL en omdat hij een nieuwkomer helpt binnendringen op een markt die reeds te lijden heeft van overcapaciteit; hij heeft dus rechtstreekse gevolgen voor de winst en de werkgelegenheid bij de directe concurrenten van SQQL.

2. Verzoekster is het niet eens met de door de Commissie voorgestelde uitlegging, volgens welke artikel 93, lid 2, voorziet in een dialoog tussen de Commissie en de Lid-Staat over de betrokken steunregeling, in het inleiden van de procedure van artikel 93, lid 2, wanneer de voorstellen van de Commissie niet worden aanvaard, en in een eindbeschikking die slechts gevolgen heeft voor de toekomst. Artikel 93, lid 1, bepaalt niet wanneer een Lid-Staat moet antwoorden, en zelfs niet of hij moet antwoorden. Het Verdrag bevat geen regeling of tijdschema voor de overgang van de zogenoemde „dialoog"-fase van artikel 93, lid 1, naar de „contentieuze" procedure van artikel 93, lid 2. De uitlegging van de Commissie berust op een verkeerde lezing van artikel 93, lid 1 („welke de geleidelijke ontwikkeling... van de gemeenschappelijke markt vereist"), aangezien zij daaraan dezelfde betekenis geeft als aan de enge formule van artikel 93, lid 2 („verenigbaar met de gemeenschappelijke markt").

Artikel 93, lid 1, schrijft slechts een algemeen onderzoek van de in de Lid-Staten bestaande steunregelingen voor. Dit onderzoek kan plaatsvinden vóór het inleiden van een procedure krachtens artikel 93, lid 2, doch dit is volstrekt niet verplicht.

3. Een stelsel van controle op steunmaatregelen, dat is gebaseerd op de enkele mededeling van de regionale steunregelingen, is ontoereikend, omdat de problemen van distorsie van de mededinging dan worden onderzocht op een algemeen en abstract niveau en de verschillende partijen niet steeds kunnen vaststellen of zij worden geraakt zolang niet een specifieke steun op grond van die regeling is toegekend.

4. Door alleen de steunregelingen, doch niet de specifieke individuele steunmaatregelen mede te delen, zou een Lid-Staat kunnen vermijden dat de individuele steunmaatregelen door de Commissie worden gecontroleerd en na een klacht van een belanghebbende worden onderzocht.

5. De Commissie heeft niet aangetoond, dat de betrokken steunregeling voor Noord-Ierland bij de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG reeds bestond en dat

latere wijzigingen daarvan telkens zijn medegedeeld en goedgekeurd.

De *Commissie* stelt, dat zij het recht heeft een beleid te voeren waarbij zij genoegen neemt met de mededeling van algemene, sectoriële of regionale steunregelingen in plaats van afzonderlijke mededeling van de op grond van die regelingen verleende individuele steun te verlangen, en waarbij zij als pendant bepaalde steunmaatregelen „en bloc" goedkeurt.

Het zou overbodig en bovendien een blijk van slecht beheer zijn, te eisen dat deze steunmaatregelen vooraf worden meegedeeld, aangezien de factoren die in aanmerking moeten worden genomen, dezelfde zijn als die welke de Commissie in aanmerking had genomen bij de goedkeuring van de steunregeling en de machtiging „en bloc". Daarom is een compromis tot stand gebracht tussen deze twee tegengestelde belangen, namelijk enerzijds de noodzaak om investeringen in de minderontwikkelde gebieden van de Gemeenschap te bevorderen, en anderzijds de noodzaak om, waar mogelijk, te voorkomen dat de mededinging wordt vervalst en dat het intracommunautaire handelsverkeer de nadelige gevolgen ondervindt die onvermijdelijk voortvloeien uit het feit dat een industrietak geld uit de openbare middelen ontvangt als bijdrage aan de investeringskosten die zij normaliter zelf zou moeten dragen.

Artikel 94 EEG-Verdrag verzet zich niet tegen een dergelijk beleid. Alleen de Raad is immers bevoegd, een *regeling te treffen* omtrent de goedkeuring „en bloc" van bepaalde steun. Dit kan echter niet betekenen dat de Commissie, bij stilzitten van de Raad, niet bevoegd is een beleid uit te stippelen dat een uitlegging van de in artikel 92 en 93 EEG-Verdrag neergelegde grondbeginselen impliceert.

Volgens de Commissie kunnen de doelstellingen van deze bepalingen met het hiervoor beschreven beleid slechts worden inachtgenomen en verwezenlijkt, indien dit beleid met passende waarborgen wordt omringd. De Commissie heeft ter zake van de regionale steun rekening gehouden met de tegengestelde belangen die daarbij een rol spelen, en aangegeven welke waarborgen nodig zijn, zoals duidelijk blijkt bij lezing van de beginselen voor de coördinatie en van bepaalde passages uit het Veertiende verslag over het mededingingsbeleid.

Al zijn de mededelingen van de Commissie waarin het steunbeleid wordt omschreven, niet rechtens bindend in de strikte zin van het woord, toch zijn zij gezaghebbend, daar de Lid-Staten en alle andere belanghebbenden op grond van het beginsel van de rechtszekerheid en van het beginsel van het opgewekt vertrouwen mogen verwachten dat de Commissie het daarin openbaar gemaakte beleid zal volgen.

Artikel 93, lid 1, EEG-Verdrag kan niet in de door verzoekster gesuggereerde zin worden uitgelegd. Indien deze bepaling slechts op onderzoeken van algemeen beleid zou doelen, zou zij overbodig zijn, daar de Commissie te allen tijde „onderzoeken van algemeen beleid" mag verrichten ter zake van materies waarvoor zij bevoegd is, zonder dat zij daartoe moet verwijzen naar een uitdrukkelijke bepaling van het Verdrag. De in genoemde bepaling voorziene dialoog heeft betrekking op de in de Lid-Staten bestaande steunregelingen, daaronder begrepen die welke vóór de inwerkingtreding van het Verdrag of van de Toetredingsverdragen bestonden en die welke nadien zijn medegedeeld en stilzwijgend (wanneer de Commissie niet binnen een termijn van twee maanden heeft geantwoord) of uitdrukkelijk door de Commissie zijn goedgekeurd. Alle (door de Lid-Staten aanvaarde of overeenkomstig artikel 93, lid 2, opgelegde) maat-

regelen met betrekking tot deze regelingen hebben gevolgen *ex nunc* en kunnen geen afbreuk doen aan reeds toegestane, individuele steunmaatregelen.

De litigieuze steun berust op een bestaande regeling, niet omdat die regeling uitdrukkelijk is medegedeeld en goedgekeurd, maar omdat zij door het Verenigd Koninkrijk bij diens toetreding tot de Europese Gemeenschappen in 1973 is „meegebracht". Deze regeling is inmiddels overeenkomstig artikel 93, lid 1, onderzocht, maar heeft geen aanleiding gegeven tot maatregelen. Zij werd en wordt nog steeds stilzwijgend goedgekeurd door de Commissie. Dat die regeling reeds vóór de toetreding bestond, blijkt uit de brief van de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Gemeenschappen van 10 september 1986 (bijlage 4 bij het verweerschrift), uit een door de Commissie op 30 juli 1985 aan de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk gezonden telex (bijlage 3b bij het verweerschrift), alsmede uit de door een ambtenaar van de Commissie aan een ambtenaar van genoemde Permanente Vertegenwoordiging gezonden brief van 6 februari 1979 en het antwoord daarop van de Permanente Vertegenwoordiging van 8 maart 1979 (bijlagen 2a en 2b bij de dupliek).

Het is juist, dat sedert 1982 een aantal wijzigingen in bedoelde steunregeling zijn aangebracht, dat een van deze wijzigingen niet is medegedeeld en dat de andere wijzigingen pas na hun invoering zijn medegedeeld. Die wijzigingen waren evenwel niet relevant voor de toepassing van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag. De Order in Council van 1982 was geen wijziging die moest worden medegedeeld, zoals blijkt uit de verklaring van de Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk luidens welke deze Order geen wijziging bracht in de bestaande regeling (punt 4 van bijlage 4 bij het verweerschrift).

Met betrekking tot de moeilijkheden voor particulieren om ten aanzien van het gevolgde beleid afdoende rechterlijke bescherming te verkrijgen, merkt de Commissie op, dat niet mag worden geconcludeerd dat particulieren die zich in dezelfde situatie als verzoekster bevinden, geen enkel verhaal hebben. Indien bij voorbeeld kan worden aangetoond dat van een steun die ogenschijnlijk werd verleend in het kader van een bestaande, goedgekeurde steunregeling, misbruik wordt gemaakt in de zin van artikel 93, lid 2, eerste zin, EEG-Verdrag, is deze steun onrechtmatig en kan daartegen worden opgekomen bij de nationale rechter. Hetzelfde geldt wanneer de steunmaatregel waarover wordt geklaagd, ogenschijnlijk werd verleend in het kader van een goedgekeurde nationale regeling, doch in feite ten goede kwam aan een onderneming die niet in de betrokken streek is gevestigd.

2. *Het tweede middel*

Volgens *verzoekster* mag de Commissie niet zonder eerst de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden, instemmen met het „compromis" tussen de tegengestelde belangen, bestaande enerzijds in de noodzaak om investeringen in de minder-ontwikkelde gebieden van de Gemeenschap te bevorderen en anderzijds in de noodzaak om zoveel mogelijk te vermijden dat de steun de mededinging vervalst en het intracommunautaire handelsverkeer nadelig beïnvloedt. Wanneer een regionale steunregeling leidt tot distorsie van de mededinging, moet deze procedure worden ingeleid (zie het arrest van 11 december 1973, zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471).

In verband met verzoeksters tweede klacht had de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, moeten inleiden. De economische evaluatie die de Commissie heeft verricht, lijkt veeleer te zijn gebaseerd op de door verzoekster overgelegde statistieken en niet op een onafhankelijk onderzoek; zij is derhalve ontoereikend.

Volgens de *Commissie* houdt verzoekster geen rekening met het door de Commissie sinds vele jaren uitdrukkelijk gevolgde beleid, dat erin bestaat een zekere mate (en in bepaalde gebieden, waaronder Noord-Ierland, een aanzienlijke mate) van concurrentiebeperking te tolereren. Het argument, dat de Commissie verplicht is te handelen om de enkele reden dat verzoekster *prima facie* aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van onverenigbaarheid, gaat niet op, omdat de bestreden steun daarin op zichzelf en los van eventuele regionale overwegingen wordt beschouwd. De Commissie tolereert voor regionale steun heel wat dingen die onder normale omstandigheden onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden worden geacht.

3. *Het derde middel*

Volgens *verzoekster* is de Commissie in haar brief van 16 juli 1986 in het geheel niet ingegaan op de door verzoekster in haar brief van 28 maart 1986 aangevoerde feiten en argumenten. De Commissie had moeten uitleggen waarom verzoekster niet *prima facie* aannemelijk had gemaakt dat de aan SQQL toegekende steun onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

Voorts is de door de Commissie aangevoerde omstandigheid, dat de aan SQQL toegekende steun „valt binnen het kader van een steunregeling die de Commissie overeenkomstig artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft geacht", op zichzelf geen reden om te weigeren naar aanleiding van de klacht een procedure in te leiden.

IV — Antwoorden op de vragen van het Hof

Het Hof heeft partijen verzocht, hun standpunt over de ontvankelijkheid van beide beroepen uiteen te zetten, rekening houdend met de navolgende overwegingen.

In zaak 166/86

Bij brief van 14 mei 1985 heeft de directeur-generaal Concurrentie verzoekster meegedeeld, dat er geen aanleiding bestond om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden, aangezien de toegekende steun deel uitmaakte van een steunregeling die aan de Commissie was medegedeeld en waartegen deze geen bezwaar had gemaakt. Kan verzoekster, nu deze handeling niet op grond van artikel 173 is aangevochten, zich beroepen op artikel 175?

In zaak 220/86

Bijna een jaar later heeft verzoekster nogmaals gevraagd, bovengenoemde procedure in te leiden. Bij brief van 14 juli 1986 heeft de directeur-generaal Concurrentie, onder verwijzing naar bovengenoemde brief, nogmaals geweigerd die procedure in te leiden. Is dit een handeling waarbij de aanvankelijke weigering wordt bevestigd, of een nieuwe beschikking?

A — *Het standpunt van de Commissie*

In zaak 166/86

— De Commissie heeft haar standpunt over de ontvankelijkheid van dit beroep reeds uiteengezet in de punten 11.1 tot en met 11.5 van haar verweerschrift. Zij concludeerde tot niet-ontvankelijkheid van het beroep en blijft daarbij.

— De Commissie heeft niets toe te voegen aan hetgeen zij in haar verweerschrift heeft verklaard, en beantwoordt de vraag van het Hof derhalve ontkennend.

In zaak 220/86

Volgens de Commissie was de brief van 14 mei 1985 geen beschikking waartegen een beroep krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kon worden ingesteld.

Allereerst kon uit die brief worden afgeleid, dat de Commissie nog geen duidelijk en definitief standpunt ten aanzien van verzoeksters klacht had ingenomen. De Commissie zei immers, dat het verstrekken van bijkomende details door verzoekster „weinig zin" zou hebben; zij zei niet „geen zin" en verzoekster kon daaruit op goede gronden concluderen, dat, indien zij nadere bijzonderheden verstrekte, de Commissie de zaak opnieuw zou bekijken, hetgeen is gebeurd.

Verder vraagt de Commissie zich af, of de brief uit 1985 kan worden geacht rechtsgevolgen te hebben gehad ten aanzien van verzoekster of haar rechtspositie te hebben gewijzigd, gezien de bewoordingen waarin de klacht was geformuleerd, en de omstandigheid dat er ter zake geen formele procedure bestaat zoals die welke op het gebied van de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag geldt.

Voorts is de Commissie van mening, dat de brief van 14 juli 1986 een nieuwe beschikking is, waartegen beroep bij het Hof kon worden ingesteld. Die brief bevat de eerste weigering van de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden. Bovendien ging die klacht verder dan de eerste, aangezien daarin bezwaar werd gemaakt tegen het feit zelf dat de Noordierse autoriteiten steun verleenden aan de cementsector, mede in aanmerking genomen dat verzoekster voor haar eigen investeringen steun had gekregen in Ierland.

B — *Het standpunt van verzoekster*

Het antwoord op de eerste vraag

Volgens verzoekster is de brief van 14 mei 1985 geen beschikking van de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag niet in te leiden. Die

brief bevat slechts een uiteenzetting over een steunregeling en door hem als een beschikking aan te merken, zou men aanvaarden dat de Commissie het recht heeft zich te beperken tot het onderzoek van de algemene parameters van een steunregeling op het tijdstip waarop deze haar ter kennis wordt gebracht.

De brief van 17 april 1985, waarop de brief van 14 mei 1985 antwoordde, was geen tot de Commissie gerichte uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag, maar was bedoeld om een dialoog met de Commissie op gang te brengen.

Het antwoord op de tweede vraag

De brief van 14 juli 1986 is een beschikking waartegen beroep bij het Hof kan worden ingesteld. Hij is niet slechts de bevestiging van een eerdere beschikking, maar de eerste beschikking van de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag niet in te leiden. Bovendien was die brief gebaseerd op feitelijke en juridische gegevens die bij de opstelling van de brief van 14 mei 1985 niet in aanmerking waren genomen. Verzoekster had de Commissie namelijk gegevens verstrekt aan de hand waarvan deze kon beoordelen welke gevolgen de omstreden investering voor de mededinging had, en bovendien wist de Commissie reeds dat de omstreden steun was verleend op basis van het Standard Capital Grants Scheme en niet op basis van het Selective Assistance Scheme, waarnaar in de brief van 14 mei 1985 abusievelijk was verwezen.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur