RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)
6. juli 1995 *

I de forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93,

Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento, Rom, ved advokat Wilma Viscardini Dona, Padova, og advokat Éric Morgan de Rivery, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

British Cement Association, Wexham Springs (Det Forenede Kongerige), **Blue Circle Industries plc**, London, **Castle Cement Ltd**, Peterborough (Det Forenede Kongerige) og **The Rugby Group plc**, Rugby (Det Forenede Kongerige), ved Nicholas Forwood, QC, og Barrister Mark Clough, Bar of England and Wales, for Solicitor Robert Tudway og Solicitor Dorcas Rogers, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Arendt & Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

Titan Cement Company SA, Athen, ved Barrister Alastair Sutton og Barrister Daniel Bethlehem, Bar of England and Wales, samt advokat Aristotelis Kaplanidis, Thessaloniki for advokat Victor Melas, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøgere,

* Processprog: engelsk og fransk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xénophon A. Yataganas, Michel Nolin, Eric White og Daniel Calleja, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Den Hellenske Republik ved juridisk konsulent Panagiotis Kamarineas, Statens Advokatkontor, juridisk medarbejder Panagiotis Milonopoulos, Udenrigsministeriets Afdeling for EF-anliggender og rettergangsfuldmægtig Christina Sitara, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Græske Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

Heracles General Cement Company AE, Likovrisi (Grækenland), ved advokat Kostas Th. Loukopoulos og advokat Sotiris Felios, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jos Stoffel, 21, boulevard de Verdun,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af en beslutning af 1. august 1991 som indeholdt i meddelelse 92/C1/03 fra Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til andre medlemsstater og interesserede parter vedrørende støtte til Heracles General Cement Company i Grækenland, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 4. januar 1992 (EFT C 1, s. 4),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne B. Vesterdorf, A. Saggio, H. Kirschner og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 17. januar 1995,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 I løbet af 1983 vedtog de græske myndigheder en række strukturforanstaltninger til afhjælpning af alvorlige forstyrrelser i den græske økonomi. Disse omfattede

bl.a. »lov 1386/1983 om tilrettelæggelse af finansiel sanering af virksomheder« (herefter »lov 1386/1983«), der blev vedtaget den 5. august 1983. Ved denne lov oprettedes der en organisation ved navn »Organismos oikonomikis Anasygkrotiseos Epicheiriseon« (erhvervssaneringsorganisationen, herefter »OAE«). Ifølge lovens artikel 2 har OAE til formål at »bidrage til landets sociale og økonomiske udvikling gennem finansiel effektivisering af virksomheder, indførsel og anvendelse af udenlandsk teknologi og udvikling af græsk teknologi samt oprettelse og drift af nationaliserede virksomheder eller selskaber med offentlig eller privat deltagelse«. Med henblik på at nå disse mål kan OAE bl.a. overtage administrationen og driften af virksomheder, indskyde kapital og yde lån. Lovens artikel 10 giver mulighed for, at de pågældende virksomheders gæld konverteres til selskabskapital ved udstedelse af nye kapitalandele.

2 Ved ministeriel anordning af 7. august 1986 bragte den græske regering lov 1386/1983 i anvendelse på selskabet Heracles General Cement Company (herefter »Heracles«), der ifølge sine regnskaber havde haft betydeligt underskud siden 1983. Selskabet blev undergivet offentlig kontrol, og dets gæld til græske kreditinstitutter, der androg 27 755 mio. DR (ca. 170 mio. ECU), blev konverteret til selskabskapital.

3 Heracles indtager en meget betydelig stilling på det græske marked for cement, hvor der findes fire store producenter: Heracles, som er den største, og som beskæftiger mere end 3 500 personer, selskabet Titan Cement Company SA, der er en af sagsøgerne i nærværende sag (herefter »Titan«) og endelig selskaberne Halkis Cement Company (herefter »Halkis«) og Halyps Cement Company.

4 De græske myndigheder havde ikke underrettet Kommissionen om vedtagelsen af lov 1386/1983, men Kommissionen fik kendskab til den ad anden vej, hvorefter den den 29. oktober 1986 indledte en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til loven (EFT C 332, s. 2).

Den græske regering synes heller ikke på forhånd at have underrettet Kommissionen om, at man ville bringe lov 1386/1983 i anvendelse på Heracles i august 1986. Efter at støtten var blevet ydet, fik Kommissionen imidlertid kendskab hertil gennem kontakter, den på daværende tidspunkt havde med Heracles' konkurrenter. Dette er baggrunden for, at Kommissionen ved telex af 18. september 1986 pålagde den græske regering, inden en uge, at give nærmere oplysninger på dette punkt samt at indgive anmeldelse til Kommissionen, såfremt loven i givet fald var bragt i anvendelse (bilag V til Kommissionens svar på Rettens spørgsmål, indgivet den 14.9.1994). Som svar på denne anmodning fremsendte den græske regering ved skrivelse af 10. oktober 1986 detaljerede oplysninger, hvori det bl.a. blev fremhævet, at konverteringen af Heracles' gæld til kapitalandele efter regeringens opfattelse ikke kunne anses for støtte i den i traktatens artikel 92 og 93 omhandlede betydning (bilag III til Kommissionens svar, jf. ovenfor).

6 Den procedure, der var indledt den 29. oktober 1986 med hensyn til lov 1386/1983, afsluttedes den 7. oktober 1987 med Kommissionens godkendelse af »lovens gennemførelse« i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), under henvisning til, at loven havde til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi (Kommissionens beslutning 88/167/EØF af 7.10.1987 vedrørende lov 1386/1983, på grundlag af hvilken den græske regering yder støtte til det græske erhvervsliv, EFT L 76, s. 18, herefter »1987-beslutningen«).

7 For lovens gennemførelse blev der imidlertid opstillet en række »betingelser«, jf. 1987-beslutningens artikel 1, bl.a. en anmeldelsespligt for den græske regering, såfremt loven anvendes på virksomheder over en nærmere angiven størrelse.

8 I betragtningerne til beslutningen fastslog Kommissionen, at loven og OAE's virksomhed opfyldte betingelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), andet sætningsled, særlig under hensyn til protokol nr. 7 — til akten vedrørende Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningen af traktaterne — om Grækenlands økonomiske og industrielle udvikling (EFT 1979 L 291, s. 1, herefter »protokol nr. 7«). I denne protokol er det bestemt, at »såfremt EØF-traktatens artikel 92 og

93 bringes i anvendelse, skal der tages hensyn til de mål, der er sat for en økonomisk ekspansion og en højnelse af befolkningens levestandard«. Efter at have begrundet anmeldelsespligten med en henvisning til Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen (Sml. s. 2671), fastslog Kommissionen, at loven opfyldte betingelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), samt at Kommissionen skulle kunne føre kontrol med anvendelsen af loven (1987-beslutningens punkt V).

9 Den græske regering fik meddelelse om Kommissionens beslutning ved skrivelse af 17. november 1987. I tilslutning til denne skrivelse fremkom regeringen, ved skrivelse af 3. december 1987, med supplerende og detaljerede oplysninger angående Heracles, idet det fortsat gjordes gældende, at den pågældende foranstaltning efter regeringens opfattelse ikke kunne anses for statsstøtte (bilag IV til Kommissionens svar).

10 Den 8. december 1987 indgav Titan en klage til Kommissionen i anledning af støtten til Heracles.

11 Kommissionen indledte ved skrivelse af 15. februar 1988 til den græske regering en ny procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende støtten til Heracles. Under henvisning til, at eksporten af græsk cement til de andre medlemsstater var vokset, navnlig for Heracles' vedkommende, fastslog Kommissionen, at den nævnte støtte kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, idet Heracles havde været tabsgivende siden 1983, samtidig med at selskabet deltog i samhandelen inden for Fællesskabet. Kommissionen henviste endelig til, at den eneste undtagelse, den pågældende støtte kunne være omfattet af, var undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), som kun kunne anvendes på nærmere bestemte betingelser, som ikke fandtes at være opfyldt for Heracles' vedkommende.

12 Den 9. marts 1988 fremsendte Titan et supplerende indlæg til Kommissionen vedrørende støtten til Heracles.

13 Under den administrative procedure opfordrede Kommissionen ved meddelelse nr. 88/C 124/04, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 11. maj 1988 (EFT C 124, s. 4), andre interesserede parter end medlemsstaterne til, inden en måned, at fremsætte deres bemærkninger til den støtte, der var blevet ydet Heracles. I meddelelsen hed det bl.a.: »På grundlag af de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, finder den, at støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, og at der ikke for denne vil kunne indrømmes nogen af de undtagelser, der er fastsat i artiklens stk. 2 og 3« (meddelelsens sjette afsnit).

14 På grundlag af denne meddelelse tilkendegav en række af Heracles' konkurrenter, herunder sagsøgerne i sag T-447/93 og sag T-449/93 samt British Cement Association (herefter »BCA«) på vegne af »United Kingdom Cement manufacturers«, der er en af sagsøgerne i sag T-448/93, over for Kommissionen, at det fælles marked for cement var blevet alvorligt forstyrret som følge af de græske myndigheders foranstaltninger, der i udpræget grad havde styrket Heracles' konkurrencemæssige stilling. Herefter blev der afholdt en række møder og udvekslet flere skrivelser mellem henholdsvis Kommissionen og sagsøgerne og Kommissionen og den græske regering.

15 Den administrative procedure afsluttedes med en beslutning om, at støtten godkendtes, jf. en skrivelse af 1. august 1991 til den græske regering, der blev offentliggjort den 4. januar 1992 under titlen: »Meddelelse fra Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til andre medlemsstater og interesserede parter vedrørende støtte til Heracles General Cement Company i Grækenland« (92/C 1/03, EFT C 1, s. 4).

16 Det er denne beslutning, nærværende sag angår. I beslutningen henviste Kommissionen indledningsvis til 1987-beslutningen, der pålagde en forpligtelse til, »...at anmelde store konkrete tilfælde, således at disse kan vurderes ud fra deres indvirkning på handelen og konkurrencen inden for Fællesskabet«. Kommissionen beklagede derefter, at den græske regering ikke havde anmeldt denne »... betydningsfulde anvendelse af lov 1386/83«. Kommissionen gennemgik endelig de oplysninger, den græske regering i mellemtiden havde fremlagt vedrørende »betingelserne« i 1987-beslutningen. Kommissionen konkluderede, at »... den støtte, der blev ydet til Heracles i 1986 ved konvertering af en del af gælden til kapital, nu kan anses for at være i overensstemmelse med Kommissionens beslutning af 7. oktober 1987 vedrørende lov 1386/1983, som der henvises til i andet afsnit af denne skrivelse«.

17 Sideløbende med proceduren vedrørende Heracles havde Kommissionen den 3. april 1989 indledt en anden procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende en støtte, der i henhold til lov 1386/1983 var blevet ydet til Halkis, som er den tredjestørste cementproducent i Grækenland. Denne procedure blev afsluttet med Kommissionens beslutning 91/144/EØF af 2. maj 1990 om støtte fra den græske regering til en cementfabrik (Halkis Cement Company) (EFT L 73, s. 27, herefter »Halkis-beslutningen«). I beslutningen fastslog Kommissionen, at støtten til Halkis var i strid med reglerne i traktatens artikel 93, stk. 3, samt at den var uforenelig med det fælles marked, da den ikke faldt ind under undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3. Kommissionen fastslog endvidere, at betingelserne for at anvende de i artikel 92, stk. 3, litra b) og c), anførte undtagelser ikke var opfyldt, navnlig i betragtning af, at Halkis havde forøget sin eksport til Italien. Kommissionen fandt således, at støtten stred mod »den fælles interesse«.

Retsforhandlinger

18 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 27. marts 1992 har Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (herefter »AITEC«), der er en sammenslutning af italienske cementproducenter, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 1. august 1991, som blev offentliggjort den 4. januar 1992.

19 Desuden har Titan, BCA samt tre af BCA's medlemmer, Blue Circle Industries plc (herefter »Blue Circle«), Castle Cement Ltd (herefter »Castle«) og The Rugby Group plc (herefter »Rugby«), der er de største cementproducenter i Det Forenede Kongerige, ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. marts 1992 anlagt sag med påstand om annullation af samme beslutning.

20 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. oktober 1992 blev det besluttet at forene de tre sager, der var anlagt for Domstolen og indført under nr. C-97/92, C-105/92 og C-106/92, med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

21 Ved kendelser af henholdsvis 12. oktober 1992 og 24. marts 1993, afsagt af Domstolens præsident, fik Den Hellenske Republik og Heracles tilladelse til at indtræde som intervenienter til støtte for sagsøgtes påstande i de tre sager i overensstemmelse med deres begæringer herom, registreret på Domstolens Justitskontor henholdsvis den 14. og den 10. august 1992. Intervenienterne har henholdsvis den 7. december 1992 og den 7. juli 1993 indgivet hvert et skriftligt indlæg, der er fælles for de tre forenede sager.

22 Den 27. september 1993 henviste Domstolen sagerne til Retten i medfør af artikel 4 i Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21).

23 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt og er afsluttet med, at Kommissionen den 28. januar 1993 har indgivet duplik, der er fælles for de tre forenede sager. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har af hensyn til sagens tilrettelæggelse opfordret parterne til inden den mundtlige forhandling skriftligt at besvare en række spørgsmål.

24 Under retsmødet den 17. januar 1995 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

25 Sagsøgeren, AITEC, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling. og der gives sagsøgeren medhold.

— Der foretages bevisoptagelse i sagen.

— Kommissionens beslutning af 1. august 1991 vedrørende støtte til Heracles, som offentliggjort den 4. januar 1992, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Intervenienterne i sagen tilpligtes at betale samtlige de med interventionen forbundne omkostninger.

Kommissionen har i sag T-447/93 nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgerne BCA, Blue Circle, Castle og Rugby har nedlagt følgende påstande:

— Det pålægges Kommissionen at fremlægge sine sagsakter vedrørende støtten til Heracles, navnlig samtlige beslutningsudkast, som måtte være udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene og/eller forelagt for Kommissionen.

— Kommissionens beslutning af 1. august 1991, der er vedtaget i form af en skrivelse til den græske regering og offentliggjort som »Meddelelse fra Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til andre medlemsstater og interesserede parter vedrørende støtte til Heracles General Cement Company i Grækenland«, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Intervenienterne tilpligtes at bære deres egne omkostninger samt betale sagsøgernes omkostninger i forbindelse med interventionerne.

Kommissionen har i sag T-448/93 nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, subsidiært frifindes sagsøgte.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgeren, Titan, har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning, som vedtaget under proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, vedrørende støtte fra Den Hellenske Republik til Heracles, og som omhandlet i meddelelse 92/C1/03, annulleres.

— Der træffes sådanne yderligere forholdsregler, som Retten skønner passende.

— Kommissionen og intervenienterne tilpligtes at betale sagsøgerens omkostninger.

Kommissionen har i sag T-449/93 nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik, der er indtrådt som intervenient til støtte for Kommissionens påstande, har i sagerne T-447/93, T-448/93 og T-449/93 nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises, subsidiært frifindes sagsøgte.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Heracles, der er indtrådt som intervenient til støtte for Kommissionens påstande, har i sagerne T-447/93, T-448/93 og T-449/93 nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises, eller sagsøgte frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Formaliteten

Formaliteten i sag T-449/93 (Titan)

Parternes argumentation

26 Kommissionen har intet fremført med hensyn til, om sagen kan antages til realitetsbehandling, men har overladt det til Retten at træffe afgørelse om, hvorvidt sagsøgeren opfylder de betingelser, der er opstillet i Domstolens dom af 28. januar 1986 (sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391), hvorefter det dels kræves, at sagsøgeren har deltaget aktivt i den forudgående administrative procedure, dels at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling påvirkes i væsentligt omfang.

27 Den græske regering har som intervenient til støtte for Kommissionens påstande gjort gældende, at sagsøgeren ikke i fornødent omfang har godtgjort, at selskabets konkurrencemæssige stilling på markedet er blevet berørt umiddelbart og individuelt af den pågældende støtte, og at selskabet har lidt tab som følge heraf. Det er følgelig regeringens opfattelse, at sagen bør afvises.

28 Heracles har bestridt, at nogen af sagsøgerne har en beskyttelsesværdig interesse i sagen. Tværtimod er det sagsøgernes hensigt at beskytte et europæisk cementproducentkartel, der er oprettet i strid med Fællesskabets konkurrenceret. Heracles har endvidere bestridt de af sagsøgerne fremførte faktiske oplysninger og har herved gjort gældende, at deres konkurrencemæssige stilling ikke er blevet berørt af støtten, hvilket fremgår af, at deres økonomiske situation fra og med 1986 er blevet forbedret på trods af støtten.

29 Det sagsøgende selskab, Titan, har gjort gældende, at det er den næststørste cementproducent i Grækenland, og at dets påstand om annullation af beslutningen om at godkende støtten til Heracles kan antages til realitetsbehandling, idet beslutningen, selv om den er rettet til den græske regering, berører det umiddelbart og individuelt, jf. traktatens artikel 173, da sagsøgeren er Heracles' største konkurrent.

30 For så vidt angår de betingelser, Domstolen har opstillet i dommen i Cofaz-sagen, har sagsøgeren gjort gældende, at selskabet har spillet en betydelig rolle under Kommissionens undersøgelse, bl.a. ved at have indgivet en klage den 8. december 1987 og senere at have afgivet en supplerende redegørelse hertil (stævningens bilag 6 og 7). Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den omtvistede støtte påvirkede selskabets konkurrencemæssige situation og dets rentabilitet på cementmarkedet, idet dets største konkurrent herved fik mulighed for kunstigt at styrke sin stilling på markedet.

31 Med hensyn til den græske regerings argumenter har sagsøgeren i sin replik gjort gældende, at sagsøgeren og Heracles, der er de to største cementproducenter i Grækenland, er i umiddelbar konkurrence med hensyn til næsten hele deres afsætning, ikke kun på det græske marked, men også på eksportmarkederne.

32 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at selskabet berøres umiddelbart af den anfægtede beslutning, for så vidt som det herved tillades Heracles at beholde den modtagne støtte, selv om selskabet burde have haft pålæg om at tilbagebetale støtten.

Rettens bemærkninger

33 I henhold til traktatens artikel 173 kan en fysisk eller juridisk person kun anlægge sag til prøvelse af en beslutning, der er rettet til en anden person, såfremt beslutningen berører ham umiddelbart og individuelt. Sagsøgernes søgsmålskompetence afhænger derfor for det første af, om det må antages, at de berøres umiddelbart af den anfægtede beslutning, der er rettet til den græske regering.

34 Af Domstolens praksis fremgår, at traktatens bestemmelser om privates søgsmålsret ikke skal fortolkes indskrænkende. Andre personer end en beslutnings adressater vil kun kunne påstå, at de berøres individuelt som omhandlet i traktatens artikel 173, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 199, 222 og 223).

35 Domstolen har nærmere fastslået, at virksomheder, som har indgivet klage og ved en forordning er tillagt processuelle garantier, hvorefter de kan fremsætte en begæring til Kommissionen om konstatering af en overtrædelse af fællesskabsretten, også må have adgang til at anlægge sag med henblik på beskyttelse af deres berettigede interesser (jf. Cofaz-dommen, præmis 23).

36 I denne forbindelse skal det undersøges, hvilken rolle virksomheden har spillet under den forudgående administrative procedure, idet det af Domstolens praksis fremgår, at den omstændighed, at virksomheden har taget initiativ til den klage, der gav anledning til iværksættelsen af undersøgelsen, at virksomheden blev hørt under denne, og at dens redegørelser i vidt omfang var afgørende for forløbet af under-

søgelsen, er omstændigheder, der kan godtgøre, at den pågældende retsakt berører virksomheden i traktatens artikel 173's forstand (dom af 20.3.1985, sag 264/82, Timex Corporation mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 849).

37 Det samme må gælde de virksomheder, der inden for rammerne af proceduren i henhold til traktatens artikel 93 har spillet en tilsvarende rolle, såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede beslutning drejer sig om. I artikel 93, stk. 2, anerkendes det generelt, men uden nærmere præcisering, at de interesserede virksomheder har adgang til at fremsætte bemærkninger over for Kommissionen (jf. Cofaz-dommen, præmis 24 og 25).

38 For så vidt angår sagsøgerens rolle under proceduren i henhold til traktatens artikel 93 bemærkes, at sagsøgeren den 8. december 1987 indgav en detaljeret klage til Kommissionen over støtten til Heracles (stævningens bilag 6), samt at sagsøgeren fremkom med udførlige oplysninger under den administrative procedure (jf. indlæg af 9.3.1988 samt af 9.6.1988, stævningens bilag 7 og 8).

39 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens stilling på markedet i væsentlig omfang blev påvirket af den pågældende foranstaltning, bemærkes, at sagsøgeren ganske særligt har fremhævet, at virksomhedens rentabilitet blev berørt af den omtvistede støtte, for så vidt som støtten gav sagsøgerens største konkurrent mulighed for at styrke sin konkurrencemæssige stilling på markedet. Sagsøgerens rentabilitet af afsætningen på hjemmemarkedet faldt således som følge af de kunstigt lave salgspriser, som den græske regering havde foreskrevet, og som Heracles var i stand til at overholde takket være den støtte, selskabet modtog. Efter at den indenlandske priskontrol var ophørt i 1989, benyttede den græske regering sin majoritetsinteresse i Heracles til at opretholde et kunstigt lavt prisniveau. Sagsøgeren har gennem tabeller, der er vedlagt selskabets replik, godtgjort, at

sagsøgeren og Heracles, der er de to største cementproducenter i Grækenland, konkurrerer direkte med hensyn til næsten hele deres afsætning, ikke alene på det græske marked, men også på eksportmarkederne, hvilket bekræftes af et dokument, som Heracles har fremlagt, nemlig bilag 3 til dets skriftlige indlæg som intervenient. Indlæggets bilag 4 beviser ligeledes, at dette konkurrenceforhold består (»Under visse omstændigheder kunne Titan på sin side trække sig tilbage fra Det Forenede Kongerige ...[selv om] selskabet er bekendt med, at Heracles må formodes at ville indtage dets plads i Tilbury«).

40 Uden at det findes fornødent i forbindelse med behandlingen af sagens formalitet at tage endelig stilling til konkurrenceforholdene mellem sagsøgeren og Heracles, må det være tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgeren — i modsætning til, hvad Den Hellenske Republik og Heracles har anført — under henvisning til konkrete forhold har givet en relevant redegørelse for grundene til, at Kommissionens beslutning vil kunne krænke selskabets interesser ved i væsentligt omfang at påvirke dets stilling på det omhandlede marked (jf. Cofaz-dommen, præmis 28).

41 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionens beslutning om, at støtten er forenelig med traktaten, indebærer, at den omtvistede støtte fortsat har kunnet få virkning i fuldt omfang, mens sagsøgeren havde anmodet Kommissionen om at træffe beslutning om, at støtten skulle indstilles eller ændres. Det må herefter anerkendes, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning (jf. Cofaz-dommen, præmis 30).

42 Heraf følger, at den anfægtede retsakt berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt, jf. traktatens artikel 173.

Formaliteten i sag T-447/93 (AITEC)

Parternes argumentation

43 Kommissionen har uden at fremsætte en egentlig formalitetsindsigelse opfordret Retten til at undersøge, om sagen kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen anser det for tvivlsomt, hvorvidt sagsøgeren, i kraft af sin stilling som erhvervssammenslutning af cementproducenter, berøres umiddelbart og individuelt af den anfægtede beslutning, jf. traktatens artikel 173, selv hvis det må antages, at sagsøgeren repræsenterer samtlige producenter inden for denne branche i sit hjemland.

44 Kommissionen har under henvisning til Cofaz-dommen gjort gældende, at sagsøgeren ikke opfylder den anden betingelse, nemlig at virksomhedens konkurrencemæssige stilling mærkbart blev påvirket af den anfægtede beslutning, idet sagsøgeren, som en sammenslutning, ikke havde en konkurrencemæssig stilling på det pågældende marked. Rigtigheden af denne antagelse bekræftes efter Kommissionens opfattelse af Domstolens dom af 2. februar 1988 (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219) og af 24. marts 1993 (sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125), hvorefter et erhvervsmæssigt organ eller en sammenslutning af erhvervsdrivende kun kan antages at have søgsmålskompetence, såfremt visse meget strenge betingelser er opfyldt, hvilket ikke er tilfældet for sagsøgerens vedkommende.

45 Kommissionen har endvidere bestridt, at sagsøgeren har spillet en særlig rolle under den administrative procedure, og den har fremhævet, at sagsøgeren ikke har godtgjort, i hvilke henseender sammenslutningens selvstændige interesser som sådan påvirkes af den anfægtede beslutning.

46 Den Hellenske Republik har som intervenient udtrykkeligt gjort gældende, at sagen af disse grunde ikke bør antages til realitetsbehandling. Regeringen finder, at sagsøgeren ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at sammenslutningens kon-

kurrencemæssige stilling på markedet er blevet påvirket umiddelbart og individuelt af den pågældende foranstaltning, eller at den som følge heraf har lidt et tab.

47 Heracles har som intervenient tilføjet, at selskabet begyndte at eksportere til resten af Fællesskabet i 1986, ikke som følge af den pågældende støtteforanstaltning, men fordi der ikke længere var afsætningsmuligheder på de græske cementproducenters traditionelle eksportmarkeder, f.eks. Egypten. Titan var i øvrigt ligeledes begyndt at eksportere cement til resten af Fællesskabet på samme tidspunkt og af samme grund.

48 Sagsøgeren har gjort gældende, at sagen bør antages til realitetsbehandling. Sagsøgeren har herved henvist til, at sammenslutningens formål er at varetage de italienske cementproducenters tekniske og økonomiske interesser, samt at den omfatter 30 af de 42 cementproducenter, der findes i Italien.

49 For så vidt angår den første af de betingelser, der fremgår af Cofaz-dommen, har sagsøgeren gjort gældende, at sammenslutningen under den administrative procedure gav Kommissionen mange præcise og detaljerede oplysninger, hvorfor den må anses for at have spillet en særlig rolle under denne, hvilket Kommissionen i øvrigt også udtrykkeligt har erkendt. Som repræsentant for medlemmerne har sammenslutningen ifølge sine vedtægter til formål at varetage deres interesser, og det er kun sammenslutningen, som på objektivt og fortroligt grundlag kan indsamle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne forsvare medlemmernes fælles interesser.

50 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anden betingelse, Domstolen har opstillet i Cofaz-sagen, ligeledes er opfyldt. Domstolens praksis har nemlig undergået en stadig udvikling. Oprindelig antog Domstolen, at en sammenslutning, der optrådte som repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende, ikke kunne anses for at være individuelt berørt af en retsakt, der påvirkede gruppens interesser generelt, men senere er den nået frem til, at sammenslutninger og erhvervsorganisationer må

anses for individuelt berørt, såfremt de har varetaget medlemmernes interesser under den administrative procedure, og organisationen selv eller dens medlemmer konkurrerer med modtageren eller modtagerne af den omtvistede støtte. Denne ændrede praksis følger af dommen i Van der Kooy-sagen, der imidlertid ikke angav de objektive betingelser, som må kræves opfyldt, for at en organisation kan optræde som sagsøger, men knyttede afgørelsen af, om en sag kunne admitteres, til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Denne nye linje i Domstolens praksis, der blev indledt med Domstolens kendelse af 30. september 1992 (sag C-295/92, Landbouwshap mod Kommissionen, Sml. I, s. 5003), og den blev fulgt op i CIRFS-sagen, jf. ovenfor, og senere bekræftet i Domstolens dom af 19. maj 1993 (sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487) og af 15. juni 1993 (sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203), jf. også dom af 14. november 1984 (sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809). I de to sidstnævnte sager blev enhver »interesseret part«, jf. artikel 93, stk. 2, herunder erhvervsorganisationer, tilkendt ret til at anlægge annullationssøgsmål.

51 Efter sagsøgerens opfattelse bør Retten på grundlag af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag fastslå, at sagen kan admitteres. Sagsøgeren har således gjort gældende, at sammenslutningen i stævningen har henvist til de bemærkninger, den fremførte under proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, specielt de bemærkninger, den fremsendte til Kommissionen ved skrivelse af 7. juni 1988 (stævningens bilag 4), samt at organisationen i sin replik har henvist til en række tabeller og oplysninger, hvoraf det fremgår, at dens medlemmer konkurrerer med Heracles. Sagsøgeren har således henvist til, at tolv af dens medlemmer (individuelt identificerede), der drev virksomhed i de havne, hvor de af Heracles eksporterede produkter blev afskibet, led tab, der, udtrykt i markedsandele, svarede til stigningen i Heracles' eksport, dvs. et samlet tab på ca. 186 mia. LIT (jf. replikkens s. 23, s. 26 og note 26).

52 Sagsøgeren har endelig anført, at det ville stride mod processuelle hensyn, såfremt man tillod, at en organisation kunne fremkomme med sine argumenter og varetage sine medlemmers interesser under den forudgående administrative procedure — hvilket skulle indebære en lettelse for Kommissionen — men derefter krævede, at medlemmerne individuelt skulle anlægge sag.

Rettens bemærkninger

53 Det skal i lighed med sag T-449/93 (Titan) undersøges, om sagsøgeren berøres umiddelbart og individuelt af den anfægtede beslutning. Da sagsøgeren er en sammenslutning uden egen cementproduktion, skal dens interesser imidlertid vurderes på en anden måde end Titans.

54 Det bemærkes herved, at det af Domstolens praksis følger, at det ikke er tilstrækkeligt til, at et annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, at det er anlagt af et organ, der skal varetage fælles interesser (Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 901, 919 og 920; Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, jf. s. 2432, og Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16, 17 og 18).

55 Retten bemærker hertil, at sagsøgeren har henvist til, at konkurrenceforholdene for en række af sammenslutningens medlemmer er blevet påvirket i væsentlig grad. Sagsøgeren har således gjort gældende, at sammenslutningen gennem sine indlæg under den administrative procedure har godtgjort, at visse medlemmers særlige interesser er blevet berørt.

56 Retten finder, at sagsøgeren i sit indlæg af 7. juni 1988 til Kommissionen (jf. stævningens bilag 4) under henvisning til en tabel 3 (s. 3) har redegjort for, at den pågældende støtte førte til en fordrejning af konkurrencevilkårene, samt at de virksomheder, der påvirkedes mest heraf, og som er anført som eksempler i den nævnte tabel 3, måtte lukke en del af deres brændingsovne og nedlægge produktionsenheder. Tabellen omfatter endvidere skøn, der er angivet pr. afskibningshavn, over den

potentielle import fra Den Hellenske Republik, sammenholdt med produktionen i nærliggende italienske produktionsenheder. Tabellen omfatter således en sammenligning mellem hvert af selskaberne Italcementi, Cementir og Moccia's produktion af cement i 1987 og antallet af beskæftigede i forhold til den forventede import via havnene i Chioggia, Livorno og Napoli.

57 Sagsøgeren har i sin replik endvidere gjort gældende (s. 26 og note 26), at tolv af sammenslutningens medlemmer, der driver virksomhed i områder, hvor den græske eksport afskibes, bl.a. Cementir, Moccia og Italcementi, har lidt et samlet tab, der anslås til 186 mia. LIT.

58 Retten finder, at sagsøgeren med disse forskellige oplysninger på relevant måde har godtgjort, at konkurrenceforholdene på det italienske marked for i hvert fald tre af sammenslutningens medlemmer er blevet påvirket af import af græsk cement, der nød godt af den omtvistede støtte. Selv om det er korrekt, at sagsøgeren ikke alene har søgt at tilgodese disse virksomheders interesser, jf. at de er nævnt som eksempler på den fare, der truede den samlede italienske cementindustri, har sagsøgeren imidlertid gjort den enkelte virksomheds forhold gældende ved at henføre dem under en kategori af virksomheder, der er »mest berørt« (s. 3 i stævningens bilag 4). Stævningen indeholder således en redegørelse for virksomhedernes konkurrencemæssige forhold, der individualiserer dem i forhold til andre virksomheder inden for samme sektor.

59 Det bemærkes endvidere, at såfremt disse tre virksomheder, der under den administrative procedure var repræsenteret af Confindustria og AITEC (jf. stævningens bilag 4), havde anlagt annullationssøgsmål, hvorunder de havde påberåbt sig de nævnte omstændigheder, der er indeholdt i stævningen, ville sagen have kunnet admitteres, idet de herved i fornødent omfang, ved hjælp af bilag 4 til nærværende stævning, havde godtgjort, at deres stilling på markedet i væsentlig grad var truet

som følge af den støtte, der var blevet godkendt ved Kommissionens beslutning, hvilket ville være tilstrækkeligt til at godtgøre, at de var individuelt berørt i traktatens artikel 173's forstand. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de er umiddelbart berørt, henvises til nærværende doms præmis 41.

60 Under disse omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren har varetaget individuelle interesser for visse af sammenslutningens medlemmer, samtidig med, at den har søgt at forsvare den samlede branches interesser. Til forskel fra sagsøgerne i de i præmis 54 anførte sager må sagsøgeren i denne sag antages at have handlet på mindst tre af sine medlemmers vegne, da den anlagde sagen, og disse medlemmer kunne — ifølge det i stævningen oplyste — hver især havde været søgsmålsberettigede. Retten finder således i det foreliggende tilfælde, at den af sammenslutningen kollektivt anlagte sag frembyder processuelle fordele, idet et større antal enkeltsager, der alle ville angå samme beslutninger, herved undgås, uden at et sådant kollektivt søgsmål indebærer risiko for, at traktatens artikel 173 omgås.

61 Det bemærkes endvidere, at sagsøgeren ved at optræde som repræsentant for visse af sine medlemmer under den administrative procedure og for Retten har handlet i overensstemmelse med artikel 3 i sammenslutningens vedtægter, hvorefter den bl.a. har til formål »... at varetage områdets tekniske og økonomiske interesser af hensyn til den økonomiske udvikling inden for branchen; ...«.

62 Heraf følger, at sagsøgeren ved — i overensstemmelse med sine vedtægter og uden at de pågældende medlemmer har modsat sig det — at varetage visse medlemmers interesser under en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og ved at have godtgjort, at disse medlemmer berøres umiddelbart og individuelt af en beslutning, som Kommissionen har vedtaget, må anses for at være individuelt berørt som omhandlet i traktatens artikel 173, og derfor ikke skal sidestilles med en organisation, der ikke har deltaget i den administrative procedure, eller som kun har varetaget generelle interesser under en sådan procedure.

63 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, henvises til nærværende doms præmis 41. Ifølge beslutningen blev den omtvistede støttes virkninger opretholdt i fuldt omfang, mens sagsøgeren i de nævnte medlemmers interesse havde anmodet Kommissionen om at træffe afgørelse om at bringe den pågældende støtte til ophør eller ændre den.

Formaliteten i sag T-448/93 (BCA m.fl.)

Parternes argumentation

64 Denne sag er anlagt af BCA og tre selskaber, der er medlemmer af BCA: Blue Circle, Castle og Rugby. Disse tre virksomheder er de tre største cementproducenter i Det Forenede Kongerige og tegner sig for næsten hele landets cementproduktion. BCA efterfulgte »Cement Makers Federation« (herefter »CMF«), som indtil 1987 var den britiske cementindustris branchesammenslutning, og som de tre virksomheder ligeledes var medlemmer af. BCA har navnlig til formål at »repræsentere, fremme og beskytte cementproduktionen og interesserne for de personer, der driver virksomhed i branchen« samt at »optræde som kommunikationsled mellem sammenslutningens medlemmer og ... overnationale sammenslutninger og disses kontorer og afdelinger« samt »i videst mulige omfang at fremme, støtte eller modvirke lovgivningsinitiativer i eller uden for Det Forenede Kongerige« (jf. »Memorandum of Association«, par. 3 (b, h, i), der er bilagt stævningen).

65 Kommissionen finder, at det i lighed med sag T-447/93 er tvivlsomt (jf. ovenfor, præmis 43 og 44), om sagen kan admitteres.

66 Kommissionen finder, at der er tvivl om, hvorvidt de tre sagsøgere har spillet en aktiv rolle under den administrative procedure, og om denne rolle har haft tilstrækkelig betydning, for så vidt som kun BCA gav udtryk for sine standpunkter. Dette skete ved en skrivelse af 9. juni 1988, der var yderst kortfattet, og hvori sammenslutningen ikke nævnte de virksomheder, den repræsenterede, ved navn.

67 Kommissionen har desuden, støttet af Den Hellenske Republik og Heracles, gjort gældende, at sagsøgerne heller ikke tilstrækkeligt og utvetydigt har påvist, hvorledes støtten til Heracles umiddelbart og individuelt har berørt deres stilling på markedet, navnlig for så vidt angår BCA, der som en erhvervssammenslutning ikke kan antages at have selvstændige interesser, der berøres af støtten.

68 Sagsøgerne finder, at sagen bør admitteres, idet de er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, som krævet ifølge traktatens artikel 173, således som Domstolen har fortolket denne bestemmelse, navnlig i Cofaz-dommen.

69 For så vidt angår spørgsmålet om virksomhedernes rolle under den administrative procedure har sagsøgerne gjort gældende, at de allerede havde udtalt sig med hensyn til støtten til Heracles — såvel i eget navn som gennem deres organisation, der dengang var CMF — bl.a. på et møde med kommissær Lord Cockfield og kommissær Sutherland den 5. september 1986, på et møde med kommissær Narjes og kommissær Sutherland den 29. september 1986 samt med kommissær Sutherland den 6. november 1986. De havde således været de første til at gøre indsigelse mod denne ulovlige støtte. Sagsøgerne har endvidere anført, at da Kommissionen allerede den 18. september 1986 anmodede den græske regering om oplysninger om den omtvistede støtte, var dette en følge af de oplysninger, sagsøgerne forinden havde meddelt den. Sagsøgerne har endvidere henvist til det skriftlige indlæg, som de afgav gennem BCA den 9. juni 1988 som svar på Kommissionens meddelelse af 1988.

70 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt deres stilling på markedet berøres, har sagsøgerne henvist til, at Kommissionen selv har konstateret, at Heracles siden 1986 har tegnet sig for henved halvdelen af den græske cementeksport og for ca. 70% af Det Forenede Kongeriges import af cement fra Grækenland. Den omtvistede støtte havde endvidere muliggjort en mærkbar forøgelse af omfanget af Heracles' eksport til Det Forenede Kongerige, idet importen af cement, som var produceret af Heracles, var steget fra 12 500 tons i 1986 til 480 000 tons i 1990 (replikkens bilag 2). Sagsøgerne udleder heraf, at støtten til Heracles i betydelig grad har påvirket deres stilling, idet deres stilling på markedet på længere sigt vil være alvorligt truet. De omstændigheder, der er fremkommet under den administrative procedure, Heracles har henvist til, vedrørende et europæisk cementkartel, bekræfter sagsøgernes vurdering af støttens virkning, idet de viser, at selv en svag ændring af importens omfang kan have en mærkbar indflydelse på prisudviklingen på et marked som cementmarkedet.

71 Under den mundtlige forhandling har BCA særlig gjort gældende, at sammenslutningen repræsenterer samtlige cementproducenter i Det Forenede Kongerige. Sagsøgerne har nærmere anført, at Det Forenede Kongerige er et af de markeder i Europa, hvor konkurrencen inden for cementbranchen er stærkest, hvilket skyldes det store antal havne og deres placering.

72 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at Domstolen i Cook-sagen har lempet de betingelser, den opstillede i Cofaz-sagen, med hensyn til søgsmålskompetence, for så vidt som enhver interesseret part, der aktivt har deltaget i en procedure, som Kommissionen har indledt i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, herved tilkendes søgsmålsret efter traktatens artikel 173 med hensyn til en kommissionsbeslutning om at afslutte proceduren.

73 Kommissionen har i sin duplik henvist til Domstolens domme i Van der Kooy-sagen og i CIRFS-sagen til støtte for sit anbringende om, at BCA som erhvervsorganisation ikke er søgsmålsberettiget (jf. ovenfor i præmis 44).

74 Kommissionen har endvidere anført, at der ikke blev eksporteret cement fra Grækenland til Det Forenede Kongerige før 1986, og at dette udelukker, at sagsøgernes konkurrencemæssige stilling har kunnet berøres på det tidspunkt, da støtten blev ydet.

Rettens bemærkninger

75 Det skal for det første undersøges, om sagen under hensyn til de anførte kriterier (jf. præmis 33-37) kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den er anlagt af sagsøgerne Blue Circle, Castle og Rugby.

76 For så vidt angår sagsøgernes deltagelse i forberedelsen af proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, bemærker Retten, at sagsøgerne under henvisning til egne optegnelser har oplyst, at deres repræsentanter og repræsentanter for CMF deltog i møder med repræsentanter for Kommissionen den 5. september, den 29. september samt den 6. november 1986, hvilket ikke bestrides af Kommissionen. Mødet den 5. september 1986 havde navnlig til formål at gennemgå den støtte, der var blevet ydet græske producenter i form af en lettelse af deres gældsposter til de nationale elektricitetsselskaber. På mødet den 29. september 1986 påviste de britiske virksomheder, at Heracles' gæld var blevet konverteret til selskabskapital. Inden mødet den 6. november 1986 havde virksomhedslederne og CMF's repræsentant udarbejdet et notat, som bl.a. indeholdt en nøje gennemgang af Heracles' situation før og efter gældskonverteringen samt en opregning af alle de konkurrenceforvridende virkninger, støtten havde haft.

77 Over for så præcise oplysninger fra sagsøgerne er det ikke tilstrækkeligt for Kommissionen blot at anføre, at den ikke er i stand til at bekræfte, eller benægte, at disse møder har fundet sted, da den ikke har kunnet finde noget som helst skriftligt

herom (jf. Kommissionens svar af 14.12.1994), navnlig når henses til, at det i BCA's skrivelse til Kommissionen af 9. juni 1988 anføres, at der havde været kontakter mellem »UK cement makers« og Kommissionen i 1986. Under disse omstændigheder finder Retten, at det må lægges til grund, at sagsøgerne har deltaget i forberedelsen af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

78 Det skal herefter undersøges, om sagsøgerne ligeledes deltog i den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure, efter at den var blevet indledt af Kommissionen. I denne henseende skal der foretages en gennemgang af sagsøgeren BCA's skrivelse af 9. juni 1988. I denne skrivelse henviser BCA for det første til de møder, som cementproducenterne i Det Forenede Kongerige (the UK cement makers) deltog i i 1986. Det hedder endvidere, at producenterne i Det Forenede Kongerige »på ny fremfører« deres indsigelser. Da de nævnte producenter er identiske med den gruppe producenter, der havde deltaget i møderne i 1986, og således omfatter de tre sagsøgere, finder Retten, at disse på ny fremførte deres indsigelser i 1988 — gennem BCA — således at de ligeledes har deltaget i proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

79 Kommissionen kan således ikke, som hævdet under den mundtlige forhandling, med rette påstå, at sagsøgernes deltagelse alene bestod i én sætning om, at støtten til Heracles ville fordreje konkurrencen og påvirke handelen inden for Fællesskabet. Ved på ny at fremføre de indsigelser, de var fremkommet med i 1986, har de klart henvist til hele den diskussion, de havde ført med Kommissionen i løbet af 1986.

80 For så vidt angår påvirkningen af deres stilling på markedet finder Retten, at de tre virksomheder, der er de tre største cementproducenter i Det Forenede Kongerige, på relevant måde har redegjort for, at deres konkurrencemæssige stilling berøres af Kommissionens beslutning, for så vidt som denne i væsentlig grad styrker deres

græske konkurrent Heracles' økonomiske stilling, hvorved Heracles får mulighed for at eksportere og at tilbyde mere konkurrencedygtige priser end tidligere i Det Forenede Kongerige. Retten finder, at det af sagsøgerne anførte, i forbindelse med behandlingen af sagens formalitet, er tilstrækkeligt til at godtgøre, at Kommissionens beslutning vil kunne påvirke deres stilling på det pågældende marked i væsentlig grad, således at de må anses for at være individuelt berørt.

81 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning henvises til nærværende doms præmis 41.

82 Da der er tale om ét og samme søgsmål, er det ikke fornødent at tage stilling til sagsøgeren BCA's søgsmålskompetence (jf. Domstolens dom i sagen CIRFS mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 31).

De tre sagsøgeres retlige interesse i søgsmålet

83 Retten finder, at der endelig er grund til at undersøge den af Heracles fremførte indsigelse mod, at de tre søgsmål admitteres, som støttes på, at sagsøgerne ikke har den fornødne retlige interesse i søgsmålet, som derimod har til formål at beskytte et påstået europæisk cementproducentkartel.

84 Hertil bemærkes, at Heracles ikke nærmere har anført, hvilken forbindelse, der skulle bestå mellem den foreliggende sag og det påståede kartel. Da det ikke er godtgjort, at Heracles' argumentation er relevant for nærværende sag, findes der ikke grundlag for at antage, at sagsøgerne savner retlig interesse i søgsmålet. Det bemærkes endvidere, at Kommissionens beslutning vedrørende det påståede kartel endnu ikke er endelig, da der verserer en anden sag for Retten angående dette spørgsmål.

85 De tre søgsmål findes herefter at burde fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

86 Titan har gjort flere anbringender gældende til støtte for sin annullationspåstand. Retten finder, at der er anledning til at tage stilling til to af disse anbringender, hvoraf det første støttes på, at de i traktatens artikel 92, stk. 2, anførte undtagelser og de almindelige principper i artikel 92, stk. 3, ikke kan gælde, mens det andet støttes på, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke finder anvendelse.

87 AITEC har påberåbt sig fire anbringender til støtte for sin annullationspåstand. Retten finder, at der er anledning til at gennemgå anbringendet om, at 1987-beslutningen er tilsidesat, og om, at forpligtelsen til at undersøge støttens betydning for konkurrencen og for samhandelen inden for Fællesskabet ikke er opfyldt, i forbindelse med Titans anbringender, da anbringenderne indbyrdes overlapper hinanden. Desuden er der grund til at gennemgå de argumenter, AITEC har gjort gældende i forbindelse med sit tredje anbringende (tilsidesættelse af traktatens artikel 190), nemlig at Kommissionen har anlagt en fejlagtig bedømmelse hvad angår forholdet mellem den del af Heracles' produktion, der eksporteres, og selskabets samlede produktion.

88 Sagsøgerne, BCA, Blue Circle, Castle og Rugby, har i det væsentlige gjort tre anbringender gældende til støtte for deres annullationspåstand. Retten finder anledning til nærmere at gennemgå sagsøgernes argumenter om, at det ikke blev undersøgt, om støtten var forenelig med det fælles marked (første anbringendes tredje led) og om, at de faktiske omstændigheder blev bedømt forkert, navnlig i forhold til 1987-beslutningen, Halkis-beslutningen og overvæltningen af byrderne som følge af den græske cementindustris strukturelle overkapacitet på de øvrige medlemsstater (første anbringendes femte led).

Parternes anbringender og argumentation i sag T-449/93 (Titan)

1. Anbringendet om, at undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, og de almindelige principper i traktatens artikel 92, stk. 3, ikke kan gælde

89 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at den konvertering af Heracles' gæld til selskabskapital, som den græske regering foretog gennem OAE, udgør en støtte som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1. Denne støtte er diskriminerende, den fordrejer konkurrencen mellem Heracles og de øvrige producenter, såvel i Grækenland som på det fælles marked, og den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

90 Såvel Kommissionen som den græske regering har indrømmet, at den foranstaltning, som blev truffet til fordel for Heracles, udgør en støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, jf. traktatens artikel 92, stk. 1.

91 Heracles finder imidlertid, at det er tvivlsomt, om den pågældende foranstaltning udgør en støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, selv om selskabet indrømmer, at dette spørgsmål for selskabets eget vedkommende er af rent teoretisk interesse. Heracles finder således, at en stor privat kreditor ville have handlet på samme måde som OAE og ville have indskudt det pågældende beløb for at sikre sin investering. Strategien er i øvrigt lykkedes, idet den græske regering har fået solgt sin andel i Heracles til selskabet Calcestruzzi og nationalbanken.

92 Efter at have redegjort for, at den pågældende støtte ikke kunne være omfattet af nogen af de undtagelser, der er fastsat i traktatens artikel 92, stk. 2, har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har fortolket de almindelige principper i traktatens artikel 92, stk. 3, forkert, idet den ikke har taget i betragtning, at de nævnte undtagelser skal fortolkes strengt for at sikre, at det fælles marked fungerer tilfredsstillende.

93 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen ikke vurderet støtten i overensstemmelse med Fællesskabets retsprincipper og politik, og den har ikke taget stilling til støtten i sammenhæng med cementindustrien og cementmarkedet inden for Fællesskabet under ét, således som det må kræves efter traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen har herved yderligere konsolideret den ulovlige støtte, som blev ydet til Heracles, så meget mere som den under en sideløbende procedure har underkendt den støtte, der var blevet ydet til Halkis.

94 Sagsøgeren har gjort gældende, at 1987-beslutningen og de heri indeholdte betingelser er en utilstrækkelig og irrelevant baggrund for vurderingen af, om støtten er forenelig med fællesskabsretten. Det er Titans opfattelse, at Kommissionen ikke har taget hensyn til støttens betydning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne i forbindelse med, at den konkluderede, at støtten »... nu kan anses for at være i overensstemmelse« med 1987-beslutningen, idet Kommissionens ændrede holdning i forhold til 1987 alene støttedes på en konstatering af, at den græske regering havde imødekommet Kommissionens indsigelser.

95 Sagsøgeren har i sin replik anført, at den omstændighed, at rammeloven generelt blev erklæret for at være i overensstemmelse med traktaten, uanset at den ikke i sig selv havde nogen reel betydning, ikke kunne fritage Kommissionen for dens forpligtelse til at undersøge, om OAE's konkrete foranstaltninger var forenelige med 1987-beslutningen og med traktaten. I 1987-beslutningen havde Kommissionen ikke tilsigtet at opstille en generel, udtømmende ramme, men tværtimod krævet, at væsentlige, konkrete tilfælde af støtte skulle anmeldes individuelt. Af betragtningerne til beslutningen fremgår, at Kommissionen ville vurdere disse tilfælde ud fra samme principper, som sædvanligvis anvendes i statsstøttesager.

96 Kommissionen har medgivet, at støtten til Heracles »fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1«, men

at det er dens opfattelse, at den pågældende støtte var omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), idet den havde til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den græske økonomi, og idet den opfyldte de i 1987-beslutningen indeholdte betingelser, der angav den retlige ramme for forholdene. Ved beslutningen godkendtes den almindelige ordning ifølge lov 1386/1983, og således også de særlige foranstaltninger, der var vedtaget inden for lovens rammer, når blot de opfyldte de betingelser, der var angivet i rammebeslutningen (jf. generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i Irish Cement-sagen, dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, jf. s. 6487).

97 Kommissionen har endvidere anført, at den omstændighed, at støtten allerede var tildelt, inden 1987-beslutning blev vedtaget, er uden betydning, eftersom Kommissionen, da den vedtog sin beslutning, vidste, at loven allerede havde været bragt i anvendelse. Det blev ved beslutningen klart tilkendegivet den græske regering, at samtlige foranstaltninger af væsentlig betydning i henhold til loven skulle anmeldes, uanset om de var vedtaget før eller efter 1987-beslutningen.

98 Den Hellenske Republik, der har interveneret til støtte for Kommissionens påstande i denne forbindelse, har i lighed med Heracles gjort gældende, at 1987-beslutningen udgør den retlige ramme for den anfægtede beslutning, samt at 1987-beslutningen retligt set er blevet uanfægtelig, da den aldrig er blevet mødt med indsigelser. I 1987-beslutningen blev det fastslået, at lov 1386/1983 var omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), andet sætningsled, sammenholdt med protokol nr. 7.

99 Intervenienten har endvidere gjort gældende, at Kommissionen rent faktisk foretog en vurdering af Heracles' konkurrencemæssige stilling i forhold til virksomhedens største konkurrenter i Europa, efter at den omtvistede støtte var ydet. Den fastslog således, at der efter 1985 havde været en alvorlig tilbagegang på de markeder i tred-

jelande, hvor Heracles var repræsenteret, hvorfor Heracles havde søgt nye markeder. Den fastslog imidlertid, at Heracles kun tegnede sig for en begrænset del af den samlede græske cementeksport til Italien, nemlig 34%, idet den resterende del i det væsentlige dækkedes af Titan. Den Hellenske Republik har heraf udledt, at påstanden om, at Heracles' konkurrencemæssige stilling i forhold til andre producenters ikke blev undersøgt, er ubegrundet.

100 Den Hellenske Republik har endvidere anført, at det af 1987-beslutningens punkt V, femte afsnit, fremgår, at der i fornødent omfang blev taget hensyn til risikoen for forstyrrelse af markedet for cement inden for Fællesskabet i forbindelse med beslutningen.

101 Heracles har gjort gældende, at Kommissionen under en procedure vedrørende et europæisk cementproducentkartel har konstateret, at Heracles' eksport udgjorde den største fare for de europæiske producenter, og at dette indebar en »risiko« for, at der skabtes et marked for cement inden for Fællesskabet, der ikke havde eksisteret hidtil. Traktatens artikel 92 er imidlertid kun anvendelig under forudsætning af, at der eksisterer en samhandel mellem medlemsstaterne. Heracles udleder heraf, at traktatens artikel 92 ikke var anvendelig i mangel af en sådan handel mellem medlemsstaterne, og har endvidere anført, at eksporten af græsk cement til de andre medlemsstater først blev indledt i 1986.

102 Kommissionen har i sin duplik gjort gældende, at den ved 1987-beslutningen i vidt omfang begrænsede sin skønsbeføjelse for så vidt angår konkrete støtteforanstaltninger, idet den generelle støtteordning blev godkendt ved beslutningen under henvisning til, at støtten skulle afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Den havde imidlertid undersøgt, om støtten var forbundet med en omstruktureringsplan, om Heracles havde forøget sin produktionskapacitet, og om selskabet havde til hensigt at overtage en af de virksomheder, der blev drevet med tab, hvorved dens produktionskapacitet ville blive forøget, og konkurrencen ville blive fordrejet. Hermed havde Kommissionen i fornødent omfang undersøgt støttens betydning for konkurrencen inden for Fællesskabet.

2. Anbringendet om, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke finder anvendelse

103 Sagsøgeren har gjort gældende, at den i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), indeholdte undtagelse, i modsætning til, hvad der fremgår af den anfægtede beslutning, ikke er anvendelig på de her omhandlede støtteordninger. Sagsøgeren har på ny anført, at Kommissionen ikke kunne unddrage sig sin forpligtelse til at undersøge, om den pågældende støtte var forenelig med selve traktaten, alene ved at henholde sig til 1987-beslutningen. Denne beslutning blev nemlig vedtaget efter, at støtten var ydet. Kommissionen havde således pligt til at undersøge, om støtten var forenelig med traktaten på det tidspunkt, hvor den blev ydet, og ud fra det retsgrundlag, der da var gældende. 1987-beslutningen kunne således ikke danne grundlag for den undersøgelse, Kommissionen skulle foretage. Sagsøgeren har endelig på ny gjort gældende, at Kommissionen i Halkis-beslutningen nåede frem til en anden konklusion end i den her anfægtede beslutning.

104 Kommissionen har gjort gældende, at den pågældende støtte var omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), idet den opfyldte de betingelser, der blev opstillet i 1987-beslutningen om godkendelsen af den generelle ordning, specielt med hensyn til kontrollen med støttens virkninger.

105 For så vidt angår Halkis-beslutningen har Kommissionen, ligesom intervenienterne, anført, at de faktiske omstændigheder, der lå til grund for denne, var forskellige fra omstændighederne i den foreliggende sag.

106 I sit svar på Rettens spørgsmål har Kommissionen på ny anført, at den ikke i forbindelse med vedtagelsen af 1987-beslutningen havde undersøgt, om de konkrete støtteforanstaltninger, der allerede var truffet, var forenelige med det fælles marked,

men havde udskudt denne undersøgelse til eventuelle beslutninger, den måtte vedtage som følge af anmeldelser af individuelle støtteforanstaltninger, der skulle indgives senere i henhold til 1987-beslutningen. Kommissionen har endvidere anført, at for så vidt som der var tale om en konkret anvendelse af en ordning, for hvilken der allerede forelå en godkendelse i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), havde Kommissionen alene pligt til at kontrollere, om den pågældende støtte opfyldte de vilkår, som var stillet som betingelse for godkendelsen. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den i det konkrete tilfælde ikke ved procedurens afslutning skulle vurdere støttens betydning for samhandelen og konkurrencen inden for Fællesskabet, idet en sådan undersøgelse allerede havde fundet sted, ikke kun da 1987-beslutningen blev vedtaget, men tillige da proceduren var blevet indledt. Overholdelsen af de vilkår, der var opstillet i denne beslutning, havde netop til formål at sikre, at den pågældende støtte kunne erklæres forenelig med det fælles marked, uanset dens påvirkning af samhandelen og konkurrencen. Dette er baggrunden for, at Kommissionen i den beslutning, hvormed proceduren afsluttedes, kun kontrollerede, om vilkårene i 1987-beslutningen var overholdt.

Parternes anbringender og argumentation i sag T-447/93 (AITEC)

1. Anbringendet vedrørende overtrædelse af 1987-beslutningen som følge af, at Kommissionen ikke undersøgte støttens betydning for konkurrencen og for samhandelen inden for Fællesskabet

107 Sagsøgeren har gjort gældende, at 1987-beslutningen indebar en pligt for Kommissionen til at kontrollere, om den støtte, der blev ydet i henhold til lov 1386/1983 påvirkede samhandelen inden for Fællesskabet. Det er derfor AITEC's opfattelse, at Kommissionen burde have undersøgt støttens betydning for Heracles' konkurrencemæssige stilling i forhold til andre cementproducenters inden for Fællesskabet, i stedet for alene at tage hensyn til de interesser, som gjorde sig gældende for Den Hellenske Republik, der havde ydet støtten.

108 Sagsøgeren har fremhævet, at Kommissionen i 1987-beslutningen havde lagt til grund, at dennes anvendelse på individuelle støtteforanstaltninger ikke måtte medføre en styrkelse af den konkurrencemæssige stilling for de virksomheder, der modtog støtte, i forhold til virksomheder i andre medlemsstater. Anvendelsen af 1987-beslutningen på støtten til Heracles styrkede imidlertid netop virksomhedens konkurrencemæssige stilling i forhold til italienske virksomheders.

109 Kommissionen har gjort gældende, at da støtten til Heracles blev ydet i henhold til en — tidligere godkendt — støtteordning, havde den alene pligt til at kontrollere, om den omtvistede støtte opfyldte de vilkår, der var indeholdt i 1987-beslutningens artikel 1. Den skulle således udelukkende påse, at Heracles ikke opnåede en stærkere konkurrencemæssig stilling, end selskabet ville have haft, hvis de vanskeligheder, der havde ført til 1987-beslutningen, ikke havde været til stede. Efter Kommissionens opfattelse har den til fulde opfyldt denne opgave, hvilket den anfægtede beslutning da også viser.

110 Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen ikke med rette kan hævde, at den anfægtede beslutnings gyldighed alene har skullet vurderes på grundlag af 1987-beslutningen, idet denne ikke eksisterede, da støtten blev ydet i 1986. I sin replik har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionens forpligtelse til at undersøge støttens virkning udelukkende følger af traktatens artikel 92. AITEC har endvidere anført, at selv om sammenslutningen i stævningen ligeledes hævdede, at denne forpligtelse fulgte af 1987-beslutningen, blev dette fremført subsidiært for det tilfælde, at Retten måtte antage, at spørgsmålet, om den omtvistede støtte var lovlig, alene skulle vurderes på grundlag af 1987-beslutningen. Retten finder, at sagsøgeren herved har udvidet sit anbringende om, at der foreligger en undladelse fra Kommissionens side, med et yderligere argument om, at der måtte påhvile Kommissionen en handlepligt.

2. Anbringendet vedrørende Kommissionens fejlagtige bedømmelse af forholdet mellem eksportandelen og den samlede produktion dels for så vidt angår Heracles og de græske producenter, dels for så vidt angår de øvrige producenter

111 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning bygger på udokumenterede påstande, der ikke giver Retten mulighed for at kontrollere, om dens begrundelse er lovlig. Disse påstande støttes på omstændigheder, som ikke er i overensstemmelse med dem, der blev fremført i beslutningen om at indlede proceduren. Kommissionen har alene henvist til den græske regerings — i øvrigt utilstrækkelige — angivelser. Kommissionens undersøgelse viser ifølge sagsøgeren, at Kommissionen har anlagt et åbenbart fejlagtigt skøn og har anført en utilstrækkelig begrundelse, hvilket navnlig skyldes, at Kommissionen ikke har taget i betragtning, at græske producenter, og specielt Heracles, eksporterer ca. 50% af deres produktion, mens producenter fra andre medlemsstater kun eksporterer omkring 5-10%.

112 Kommissionen finder ikke, at sagsøgerens argumentation er relevant for den foreliggende sag, og har henvist til, at de græske producenter altid har haft en betydelig eksport. Den har endvidere anført, at dette ikke er relevant for en beslutning om anvendelse af en generel ordning, der er blevet godkendt tidligere.

Parternes anbringender og argumentation i sag T-448/93 (BCA m.fl.)

l. Anbringendet vedrørende overtrædelse af traktatens artikel 93, stk. 2, som følge af, at Kommissionen ikke undersøgte, om støtten var forenelig med det fælles marked

113 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette har antaget, at støtten uden videre var forenelig med det fælles marked, når den var forenelig med 1987-beslutningen. 1987-beslutningen blev nemlig vedtaget på et tidspunkt, hvor de økonomiske forhold var helt usædvanlige. Den omstændighed, at støtten dengang var berettiget, kan derfor ikke tjene som begrundelse for samtlige de støtteforanstaltninger, der senere er truffet. I betragtning af den forbedring, der var indtrådt i den græske økonomi, havde Kommissionen i øvrigt selv krævet, at andre støtteformer, der fremmede eksporten, gradvist skulle afskaffes og helt ophøre inden januar 1990 (jf. Kommissionens beslutning 86/614/EØF af 16.12.1986 om ændring af Kommissionens beslutning 85/594/EØF om bemyndigelse til Grækenland til at træffe forskellige beskyttelsesforanstaltninger i henhold til EØF-traktatens artikel 108, stk. 3, EFT L 357, s. 28).

114 Sagsøgerne har i øvrigt henvist til, at meddelelsen om, at proceduren blev indledt, efter sit indhold var i åbenbar modstrid med den anfægtede beslutning. I meddelelsen var Kommissionen således gået ud fra, at støttens forenelighed ikke alene skulle vurderes i forhold til 1987-beslutningen, men ligeledes i en fællesskabssammenhæng, i hvert fald i de mere betydningsfulde tilfælde hvor der krævedes anmeldelse.

115 Kommissionen har for det første henvist til et argument, som sagsøgerne har gjort gældende i forbindelse med et andet led af anbringendet, nemlig at støtten skulle bedømmes under hensyn til de vilkår, der var gældende, da støtten blev ydet. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at de græske producenters eksportmarkeder traditionelt havde været Mellemøsten, Nordafrika og USA. Kun fordi disse

markeder siden 1985 havde været stærkt vigende, var de græske cementfabrikker begyndt at søge afsætningsmuligheder inden for Fællesskabet. Inden da havde der stort set ikke været samhandel mellem Den Hellenske Republik og resten af Fællesskabet.

116 Da støtten til Heracles var blevet ydet i henhold til en tidligere godkendt ordning, var det Kommissionens opfattelse, at den alene havde pligt til at undersøge, om den omtvistede støtte opfyldte de betingelser, der var indeholdt i 1987-beslutningens artikel 1. Eftersom støtten opfyldte disse betingelser, var den omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b).

2. Anbringendet vedrørende fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder i forhold til 1987-beslutningen og den anfægtede beslutnings diskriminerende karakter i forhold til Halkis-beslutningen, navnlig for så vidt angår en overvæltning af byrderne som følge af den græske cementindustris strukturbetingede overkapacitet på de øvrige medlemsstater

117 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med sin vurdering af de faktiske omstændigheder anlagde et åbenbart fejlagtigt skøn, idet den ikke undersøgte, om støtten til Heracles fordrejede konkurrencen, som krævet ifølge 1987-beslutningen.

118 Sagsøgerne har henvist til, at den græske cementeksport til de øvrige medlemsstater øgedes betydeligt i tiden fra 1986 til 1990. De finder, at den anfægtede beslutning har medført en overvæltning af den byrde, der følger af den græske cementindustris strukturbetingede overkapacitet, på de andre medlemsstater, uanset at dette

netop søgtes undgået med 1987-beslutningen. De har endvidere henvist til, at Kommissionen i Halkis-beslutningen konstaterede, at en støtte, der svarede til den her omtvistede, var uforenelig med det fælles marked.

119 Under retsmødet har sagsøgerne endvidere gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges geografiske forhold i særlig grad udsætter det for cementimport ad søvejen.

120 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, afvist sagsøgernes argumenter. Den har nærmere henvist til de specielle forhold på det græske cementmarked, som den har støttet sin beslutning på, og har gjort gældende, at den råder over en skønsbeføjelse på dette område, som kun kan anfægtes i tilfælde af åbenbare fejl.

121 Kommissionen har endelig på ny anført, at stigningen i den græske cementeksport til Fællesskabet skyldtes, at de græske producenters traditionelle eksportmarkeder, dvs. Mellemøsten, Nordafrika og USA, var stærkt vigende. Heracles' situation adskilte sig ikke fra andre producenters, bortset fra, at den omtvistede støtte havde givet virksomheden mulighed for en økonomisk genopretning og dermed for at udnytte de muligheder, markedet bød på, på samme måde som dens græske konkurrenter.

Rettens bemærkninger

122 Indledningsvis bemærkes, at Heracles som intervenient ikke har adgang til at rejse spørgsmål om, hvorvidt den omtvistede foranstaltning udgør en statsstøtte i traktatens forstand. I overensstemmelse med artikel 93, stk. 4, i Domstolens procesreglement, som Heracles' intervention var omfattet af, indtil sagerne blev henvist til Retten, indtræder intervenienten i sagen, som den foreligger ved hans intervention. I den foreliggende sag må det imidlertid fastslås, at den anfægtede beslutning beror på en konstatering af, at den pågældende foranstaltning må anses for en statsstøtte

i traktatens forstand, og det må desuden fastslås, at dette ikke bestrides af sagens parter. Med sit anbringende om, at betingelserne for at bringe artikel 92 i anvendelse ikke synes at være opfyldt, ændrer Heracles i strid med artikel 93, stk. 4, i Domstolens procesreglement sagens ramme, således som denne er defineret i stævningen og svarskriftet. Dette anbringende må således afvises.

123 Hvad angår sagens realitet bemærker Retten, at samtlige sagsøgere i det væsentlige har gjort gældende, at det var utilstrækkeligt, at Kommissionen ved afgørelsen af, om støtten var forenelig med traktaten, alene tog stilling til, om den opfyldte betingelserne i 1987-beslutningen, hvori det var blevet fastslået, at den støtteordning, som var indført ved lov 1386/1983, og som støtten var ydet i medfør af, var i overensstemmelse med traktaten. Ifølge sagsøgerne skulle Kommissionen have foretaget en særskilt undersøgelse af, om den konkrete støtte var forenelig med det fælles marked. Henset hertil findes 1987-beslutningens rækkevidde først at burde fastlægges, hvorefter det skal undersøges, om den omtvistede beslutning ikke er i strid med 1987-beslutningen og traktatens artikel 92.

1987-beslutningens rækkevidde

124 Retten bemærker, at Kommissionen ved 1987-beslutningen godkendte gennemførelsen af lov 1386/1983 med den begrundelse, at den opfyldte betingelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), andet sætningsled, sammenholdt med protokol nr. 7, idet den havde til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i Den Hellenske Republiks økonomi. Efter en gennemgang af medlemsstatens økonomiske situation anførte Kommissionen, at OAE i henhold til denne lov havde foretaget konkrete interventioner i 45 virksomheder, af hvilke 23 — herunder Heracles — ikke var trådt i likvidation, hvilket svarede til omkring 20% af beskæftigelsen i industrien i Grækenland. Heraf følger, at det i beslutningen anerkendes, at OAE's indgreb generelt var egnede til at afhjælpe den nævnte forstyrrelse.

125 Det bemærkes imidlertid, at selv om gennemførelsen af lov 1386/1983 blev godkendt ved 1987-beslutningen, indebærer dette ikke, at samtlige konkrete indgreb fra OAE's side blev godkendt. Ved beslutningens artikel 1, stk. 2, litra a), fastsatte Kommissionen følgende betingelse for gennemførelsen af lov 1386/1983:

»Den græske regering anmelder konkrete tilfælde af intervention i virksomheder, som er omfattet af loven, og som beskæftiger 300 personer og derover, hvad angår ikke-følsomme erhvervsgrene, og 100 personer og derover, hvad angår følsomme erhvervsgrene.«

126 I beslutningens betragtninger begrundede Kommissionen denne »betingelse« med, at den har »beføjelse til i en beslutning om godkendelse af en generel statsstøtteordning efter en vurdering af ordningen at indføje påbud, herunder i givet fald en forpligtelse til at anmelde væsentlige konkrete tilfælde af støtteydelse, således at disse kan vurderes i henseende til [deres indvirkning på samhandelen og] konkurrencen inden for Fællesskabet. Kommissionen skal i denne forbindelse tage hensyn til de forskellige aspekter af Fællesskabets politik. Der henvises [herved] til Domstolens dom i [sagen] ... Philip Morris mod Kommissionen ..., hvor Domstolen ... klart anfører, at vurderingen af anvendelsen af undtagelserne i EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), b) og c), skal foretages i en 'fællesskabssammenhæng'« (1987-beslutningens punkt V, fjerde afsnit).

127 Retten finder, at det af ordlyden af anmeldelsesbetingelsen og begrundelsen herfor fremgår, at Kommissionen i tilfælde, hvor de grænseværdier, der nærmere er defineret i 1987-beslutningen, er overskredet, ikke har anset den omstændighed, at der forelå en alvorlig forstyrrelse i den græske økonomi, for tilstrækkelig til i sig selv

at begrunde den pågældende støtte. Uden for fremtiden at ville anfægte den generelle støtteordning, der var godkendt som følge af den alvorlige forstyrrelse i den græske økonomi, fandt Kommissionen således, at foranstaltninger af en vis betydning, som OAE foretog, skulle underkastes en særlig undersøgelse, dels i relation til, om støtten opfyldte de »betingelser«, der var fastsat i 1987-beslutningen, dels med hensyn til, at den ikke bevirkede, at de berørte virksomheder »opnår en stærkere konkurrencemæssig stilling over for virksomheder i andre medlemsstater, end det ellers ville have været tilfældet, hvis disse vanskeligheder ikke var opstået« (jf. beslutningens punkt V). At Kommissionen selv anså det for påkrævet at undersøge virkningen af støtte fra OAE i henseende til samhandelen mellem medlemsstater støttes af beslutningens henvisning (i punkt V) til Philip Morris-dommen, hvori Domstolen godkendte, at Kommissionen havde foretaget en sådan undersøgelse (dommens præmis 11 og 12). Det må endvidere fastslås, at nødvendigheden af en sådan undersøgelse, som den, der stilles krav om i 1987-beslutningen, er i overensstemmelse med formålet med traktatens artikel 92, der som en konkurrenceregel principielt skal forhindre, at støtte, som ydes af medlemsstaterne, fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstater.

128 Af det anførte følger, at Kommissionen selv i 1987-beslutningen antog, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), andet sætningsled, alt efter de omstændigheder, hvorunder den pågældende støtteordning er blevet godkendt, kan indebære et krav om, at der foretages en særlig undersøgelse af konkrete tilfælde af støtteydelse, der er mere vidtgående end konstateringen af, at der foreligger en alvorlig forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi. I den foreliggende sag har Kommissionen endvidere anført, at en alvorlig forstyrrelse i den græske økonomi ikke var tilstrækkelig som grundlag for at antage, at væsentlige konkrete tilfælde af støtte i medfør af lov 1386/1983 var forenelige med traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), andet sætningsled.

129 Heraf følger, at pligten til — eventuelt efterfølgende — at anmelde støtteydelser, der overstiger de i 1987-beslutningen anførte grænseværdier, skal fortolkes således,

at den indebærer et forbehold i forbindelse med den godkendelse, der er indeholdt i selve beslutningen, af samme art som det, der var tale om i Domstolens dom af 5. oktober 1994 (sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4635, præmis 21 og 22), hvorimod beslutningen for så vidt angår støtte af mindre omfang kan fortolkes som en endelig godkendelse af støtte, der er ydet i henhold til den generelle, godkendte ordning. Kommissionen kan følgelig ikke hævde, at der ved beslutningen blev givet en generel godkendelse af samtlige støtteforanstaltninger i henhold til lov 1386/1983, således som det var tilfældet i Irish Cement-sagerne. I disse sager havde Kommissionen generelt godkendt nogle regionalstøtteordninger, uden at stille krav om anmeldelse af væsentlige tilfælde og uden forbehold for godkendelse i disse tilfælde. Da ordningen som sådan havde været genstand for den i traktatens artikel 93, stk. 1, omhandlede undersøgelse, og da den var blevet godkendt på dette grundlag, skulle gennemførelsesforanstaltningerne herefter hverken anmeldes til eller undersøges af Kommissionen, til forskel fra det her foreliggende tilfælde.

130 For så vidt angår den omstændighed, at OAE's foranstaltninger til fordel for Heracles allerede var truffet, da 1987-beslutningen blev vedtaget, bemærkes, at Kommissionen havde kendskab til dette på det tidspunkt, da den vedtog beslutningen (jf. telex af 18.9.1986). I denne forbindelse beklagede Kommissionen i den anfægtede beslutning, at den græske regering »undlod at anmelde den betydningsfulde anvendelse af lov 1386/1983 til fordel for Heracles«. Kommissionen har med rette anført, at den i 1987 ikke foretog en undersøgelse af de specifikke støtteforanstaltninger, der allerede var truffet, men at den havde taget forbehold for, at denne undersøgelse kunne finde sted, når den modtog anmeldelser om individuel støtte i medfør af den ved 1987-beslutningen indførte anmeldelsespligt. Denne fortolkning af beslutningen bekræftes af ordlyden af artikel 1, stk. 2, hvorefter de heri fastsatte betingelser finder anvendelse på »samtlige OAE's interventioner«, hvilket viser, at Kommissionen for så vidt angår støtte, der allerede var blevet ydet, havde til hensigt at kræve en efterfølgende »anmeldelse«, således at »disse kan vurderes i henseende til [samhandelen og] konkurrencen inden for Fællesskabet« (jf. 1987-beslutningens punkt V). Heraf følger, at støtten til Heracles er omfattet af den i beslutningens artikel 1, stk. 2, litra a), fastsatte forpligtelse, selv om den var blevet ydet forud for vedtagelsen af 1987-beslutningen.

131 Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i sine indlæg modsiger sig selv på dette punkt. Som svar på Rettens spørgsmål har Kommissionen således oplyst, at den i 1987 ikke havde undersøgt, om de specifikke støtteforanstaltninger, der var blevet ydet forinden, var forenelige med det fælles marked, og at den havde forbeholdt sig adgang til at vurdere disse, når de blev anmeldt, jf. 1987-beslutningens artikel 1, stk. 2, litra a). På den anden side gør den samtidig gældende, at da der var tale om en anvendelse af en allerede godkendt ordning i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), havde den alene pligt til at undersøge, om støtten var blevet ydet i overensstemmelse med betingelserne for godkendelsen af ordningen, idet dens forenelighed med det fælles marked allerede var blevet undersøgt i forbindelse med 1987-beslutningen. Med hensyn til disse betingelser har Kommissionen tilføjet, at det eneste, som skulle undersøges, var, at der ikke skete en forøgelse af produktionskapaciteten, idet enhver påvirkning af det fælles marked i så fald nødvendigvis ville være udelukket.

132 Det bemærkes endelig, at 1987-beslutningens punkt V, i modsætning til, hvad den græske regering har hævdet (jf. præmis 100), ikke indeholder en vurdering af det fælles marked for cement.

Den anfægtede beslutning

133 Retten bemærker, at Kommissionen i den anfægtede beslutning på ny anførte, at der var stillet krav om, at væsentlige tilfælde skulle anmeldes, »således at disse kan vurderes ud fra deres indvirkning på handelen og konkurrencen inden for Fællesskabet«. Retten finder imidlertid, at Kommissionen i den anfægtede beslutning

alene har undersøgt virkningerne af støtten i Den Hellenske Republik på grundlag af de svar, den græske regering afgav vedrørende Kommissionens oprindelige indsigelser.

134 Heraf følger, at begrundelsen for den anfægtede beslutning på dette punkt er selvmodsigende (jf. i samme retning Domstolens dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103).

135 Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i den foreliggende sag alene har fastslået, at den pågældende støtte opfyldte betingelserne i 1987-beslutningen, navnlig i betragtning af, at virksomhedens produktionskapacitet og overlevelsesevne ikke var blevet styrket. Selv om disse forhold klart skulle indgå i en undersøgelse af, om støtten var forenelig med det fælles marked, har de imidlertid været utilstrækkelige som eneste grundlag for at træffe afgørelse herom, eftersom det ifølge 1987-beslutningen ligeledes krævedes, at Kommissionen undersøgte, om der kunne opstå konkurrencefordrejninger og om samhandelen inden for Fællesskabet kunne påvirkes. Kommissionen har imidlertid ikke foretaget en sådan undersøgelse, hvilket den i øvrigt har erkendt.

136 Med hensyn til den græske regerings indsigelse om, at sagsøgerne ikke har taget hensyn til protokol nr. 7, hvori det hedder, at: »såfremt EØF-traktatens artikel 92 og 93 bringes i anvendelse, skal der tages hensyn til de mål, der er sat for en økonomisk ekspansion og en højnelse af befolkningens levestandard«, bemærkes, at denne bestemmelse ikke er en undtagelse fra traktatens artikel 92 og 93, men at den alene pålægger Kommissionen at tage hensyn til protokollens målsætning, når den vurderer virkningerne af en støtte til en græsk virksomhed. Bestemmelsen fritager den på ingen måde fra at foretage den i traktatens artikel 92 og 93 omhandlede undersøgelse, og navnlig ikke fra at undersøge støttens betydning for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.

137 Af det anførte fremgår, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en fejlagtig bedømmelse af rækkevidden af den forpligtelse, der påhvilede den i henhold til 1987-beslutningen og traktatens artikel 92, til at efterprøve, at den pågældende støtte ikke fordrejede konkurrencen og påvirkede samhandelen inden for Fællesskabet. Heraf følger, at den omtvistede beslutning beror på en fejlagtig retsanvendelse, som har bevirket, at Kommissionen har foretaget en ufuldstændig undersøgelse af den omtvistede støtte (jf. Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 62, 83 og 95).

Støttens betydning for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet

138 Retten bemærker, at Kommissionen og intervenienterne har gjort gældende, at der i 1986 ikke fandtes en samhandel med cement mellem Den Hellenske Republik og de andre medlemsstater, samt at samhandelen inden for Fællesskabet derfor ikke kunne påvirkes af den omtvistede støtte. Retten finder, at denne argumentation må anses for et subsidiært anbringende, der kræves en stillingtagen til, fordi den retlige fejl, som Kommissionen har begået, og dennes betydning for vurderingen af den anmeldte støtte, hvad angår konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet, ikke kan føre til, at den anfægtede beslutning skal annulleres, hvis det måtte vise sig, at en sådan undersøgelse var overflødig som følge af de faktiske forhold inden for cementsektoren.

139 Hertil bemærkes, at Kommissionens argument bygger på forholdene på cementmarkedet, som de var, da støtten blev ydet. Retten finder imidlertid, at det allerede på daværende tidspunkt kunne forudses, at den græske cementeksport ville rette sig mod visse andre medlemsstater inden for Fællesskabet. De græske producenters traditionelle eksportmarkeder var således stærkt vigende, hvilket indebar, at den samhandel, der allerede fandtes inden for Fællesskabet, ville øges markant. Bilag 1 til Heracles' indlæg viser, at selskabet allerede i 1986 havde indledt en eksport af cement til andre medlemsstater inden for Fællesskabet. Dette bekræftes af Halkis-beslutningen (punkt IV).

140 Henset hertil havde Kommissionen pligt til at undersøge, hvilke virkninger støtten kunne få for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.

141 Af den anfægtede beslutning fremgår imidlertid, at Kommissionen ikke foretog en vurdering af de virkninger for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet, som måtte forventes på støttetidspunktet. Den undersøgte heller ikke de faktiske virkninger af støtten, som den kunne have tillagt betydning som en faktisk omstændighed, idet den først fem år efter, at støtten var ydet, traf afgørelse om, hvorvidt støtten var forenelig med traktaten.

142 Under hensyn til det anførte finder Retten, at Kommissionen har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at undlade at undersøge støttens betydning for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet (jf. ovennævnte dom i sagen La Cinq mod Kommissionen, præmis 94, 95 og 96).

143 Den anfægtede beslutning findes herefter at burde annulleres, uden at det er fornødent at tage stilling til de øvrige anbringender, der er fremført, eller foranstalte den bevisoptagelse, som sagsøgerne har begæret.

Sagens omkostninger

144 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgernes omkostninger, med undtagelse af omkostningerne i forbindelse med interventionerne. Intervenienterne bør bære deres egne omkostninger samt betale sagsøgernes omkostninger i forbindelse med interventionerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) **Beslutningen af 1. august 1991, som indeholdt i meddelelse 92/C1/03 fra Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til andre medlemsstater og interesserede parter vedrørende støtte til Heracles General Cement Company i Grækenland, og som offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 4. januar 1992, annulleres.**

2) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgernes omkostninger, med undtagelse af omkostningerne i forbindelse med interventionerne i sagen.**

3) **Intervenienterne bærer deres egne omkostninger og betaler sagsøgernes omkostninger i forbindelse med interventionerne.**

Cruz Vilaça Vesterdorf Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juli 1995.

H. Jung

Justitssekretær

J.L. Cruz Vilaça

Præsident