ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
6 juli 1995 *

In de gevoegde zaken T-447/93, T-448/93 en T-449/93,

Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento, vereniging naar Italiaans recht, gevestigd te Rome, vertegenwoordigd door W. Viscardini Dona, advocaat te Padua, en E. Morgan de Rivery, advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Schmitt, advocaat aldaar, avenue Guillaume 62,

British Cement Association, vereniging naar Engels recht, gevestigd te Wexham Springs (Verenigd Koninkrijk), **Blue Circle Industries plc,** vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Londen, **Castle Cement Ltd,** vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Peterborough (Verenigd Koninkrijk) en **The Rugby Group plc,** vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Rugby (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door N. Forwood, QC, en M. Clough, Barrister, van de balie van Engeland en Wales, geïnstrueerd door R. Tudway en D. Rogers, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Arendt en Medernach, advocaten aldaar, rue Mathias Hardt 8-10,

Titan Cement Company SA, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Athene, vertegenwoordigd door A. Sutton en D. Bethlehem, Barristers, van de balie van Engeland en Wales, en door A. Kaplanidis, advocaat te Thessaloniki, geïnstrueerd door V. Melas, advocaat te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, rue Zithe 8,

verzoeksters,

* Procestalen: Engels en Frans.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. A. Yataganas, M. Nolin, E. White en D. Calleja, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Kamarineas, juridisch adviseur bij de Juridische dienst van de staat, P. Milonopoulos, juridisch medewerker bij de dienst Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Sitara, procesgemachtigde bij de Juridische dienst van de staat, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

Heracles General Cement Company anonymos eteria, vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Likovrisi (Griekenland), vertegenwoordigd door K. Th. Loukopoulos en S. Felios, advocaten te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Stoffel, advocaat aldaar, Boulevard de Verdun 21,

interveniënten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de beschikking van 1 augustus 1991, vervat in bekendmaking 92/C 1/03 van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag aan de andere Lid-Staten en andere belanghebbenden betreffende de aan Heracles General Cement Company in Griekenland verleende steun, bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 4 januari 1992 (PB, C 1, blz. 4),

wijst

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

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, B. Vesterdorf, A. Saggio, H. Kirschner en A. Kalogeropoulos, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 17 januari 1995,

het navolgende

Arrest

De feiten

1 In de loop van het jaar 1983 hebben de Griekse autoriteiten een aantal structurele maatregelen genomen om ernstige verstoringen in de economie van het land op te

heffen. Een van die maatregelen is de op 5 mei 1983 vastgestelde „wet 1386/1983 inzake de regeling voor de financiële reorganisatie van ondernemingen" (hierna: „wet 1386/1983"). Bij deze wet is een organisatie opgericht, genaamd „Organismos oikonomikis Anasygkrotiseos Epicheiriseon" (Organisatie voor Bedrijfsreorganisatie, hierna: „OAE"). Volgens artikel 2 van deze wet had de OAE tot doel „bij te dragen aan de economische en sociale ontwikkeling van het land door de financiële sanering van ondernemingen, introductie en toepassing van buitenlandse know-how, ontwikkeling van Griekse know-how, alsmede door oprichting en exploitatie van overheids- of semi-overheidsbedrijven". Daartoe kan de OAE met name zelf ondernemingen besturen en beheren, deelnemen in het kapitaal en leningen verstrekken. Volgens artikel 10 van de wet kunnen de schulden van de betrokken ondernemingen worden omgezet in kapitaal door de uitgifte van nieuwe aandelen.

2 Bij ministerieel decreet van 7 augustus 1986 heeft de Griekse regering de bepalingen van wet 1386/1983 toegepast op de vennootschap Heracles General Cement Company (hierna: „Heracles"), waarvan de balans sinds 1983 een aanzienlijk tekort vertoonde. Zij heeft haar onderworpen aan een overheidsregeling en haar schulden bij Griekse kredietinstellingen ten belope van 27 755 miljoen DR (ongeveer 170 miljoen ECU) geconverteerd in kapitaal.

3 Heracles neemt een zeer belangrijke positie in op de Griekse cementmarkt, die vier grote producenten telt: Heracles, die de grootste is en meer dan 3 500 werknemers heeft, de vennootschap Titan Cement Company SA, een van de verzoeksters in de onderhavige zaak (hierna: „Titan"), gevolgd door de vennootschappen Halkis Cement Company (hierna: „Halkis") en Halyps Cement Company.

4 De Commissie is door de Griekse autoriteiten niet op de hoogte gebracht van de vaststelling van wet 1386/1983, doch kreeg daarvan kennis via een andere weg en heeft daartegen op 29 oktober 1986 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag (PB 1986, C 332, blz. 2) ingeleid.

De Commissie lijkt door de Griekse regering evenmin vooraf in kennis te zijn gesteld van het feit dat wet 1386/1983 in augustus 1986 op Heracles zou worden toegepast. De Commissie kreeg daarvan evenwel kennis nadat de steun was verleend, en wel naar aanleiding van contacten die zij in die periode met de concurrenten van Heracles had. Daarom heeft zij de Griekse regering bij telexbericht van 18 september 1986 gelast, haar binnen een termijn van zeven dagen op dit punt nadere gegevens te verstrekken en in voorkomend geval deze toepassing van de wet bij haar aan te melden (bijlage V bij het op 14 september 1994 neergelegde antwoord van de Commissie op de vragen van het Gerecht). Naar aanleiding van dat verzoek heeft de Griekse regering bij brief van 10 oktober 1986 uitvoerige inlichtingen verstrekt, waarbij zij in het bijzonder beklemtoonde, dat de conversie van de schulden van Heracles in aandelen haars inziens geen steun in de zin van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag vormde (bijlage III bij voormeld antwoord van de Commissie).

6 De op 29 oktober 1986 tegen wet 1386/1983 ingeleide procedure resulteerde op 7 oktober 1987 in de goedkeuring van de „tenuitvoerlegging van de wet" krachtens artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag op grond dat zij tot doel had een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat op te heffen (beschikking 88/167/EEG van de Commissie van 7 oktober 1987 betreffende wet 1386/1983 houdende een regeling van steunverlening door de overheid aan het Griekse bedrijfsleven) (PB 1988, L 76, blz. 18; hierna: „beschikking van 1987").

7 Voor de tenuitvoerlegging van de wet gelden evenwel een aantal „voorwaarden" die in artikel 1 van de beschikking van 1987 worden genoemd, waaronder de verplichting voor de Griekse regering gevallen van toepassing van de wet boven bepaalde drempels mee te delen.

8 In de overwegingen van de considerans van deze beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat de wet en de verrichtingen van de OAE voldeden aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub b, tweede deel, van het Verdrag, in het bijzonder gelet op Protocol nr. 7 betreffende de economische en industriële ontwikkeling van Griekenland bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen (PB 1979, L 291, blz. 1; hierna: „Protocol nr. 7"). Dit Protocol bepaalt, dat „in geval van toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag rekening dient te worden

gehouden met de doelstellingen van economische expansie en verhoging van de levensstandaard van de bevolking". Na de aanmeldingsplicht te hebben gerechtvaardigd door een verwijzing naar het arrest van het Hof van 17 september 1980 (zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671), komt de Commissie tot de slotsom dat de wet voldoet aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, sub b, en herhaalt zij, dat zij op de tenuitvoerlegging van de wet moet kunnen blijven toezien (punt V van de beschikking).

9 De Griekse regering is bij brief van de Commissie van 17 november 1987 van deze beschikking op de hoogte gebracht. Naar aanleiding van die brief heeft zij bij brief van 3 december 1987 aanvullende en gedetailleerde inlichtingen betreffende Heracles verstrekt, waarbij zij er andermaal op wees dat de betrokken maatregel haars inziens niet als staatssteun kon worden aangemerkt (bijlage IV bij voormeld antwoord van de Commissie).

10 Op 8 december 1987 diende Titan bij de Commissie een klacht in tegen de betrokken steunverlening aan Heracles.

11 Bij brief van 15 februari 1988 aan de Griekse regering leidde de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag een tweede procedure betreffende de aan Heracles toegekende steun in. Wijzend op een toename van de export van Grieks cement, vooral van die van Heracles, naar de andere Lid-Staten, stelt zij vast dat de betrokken steun de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, aangezien Heracles sinds 1983 verlies leed, terwijl zij deelnam aan het intracommunautaire handelsverkeer. Vervolgens herinnert zij eraan, dat de enige afwijking die van toepassing kan zijn op de betrokken steun, die van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag is, doch zij wijst erop, dat voor de toepassing van deze afwijking bepaalde voorwaarden gelden waaraan haars inziens niet is voldaan in het geval van Heracles.

12 Op 9 maart 1988 zond Titan de Commissie aanvullende opmerkingen over de aan Heracles verleende steun.

13 In de loop van de administratieve procedure nodigde de Commissie bij bekendmaking 88/C 124/04 in het Publikatieblad van 11 mei 1988 (PB 1988, C 124, blz. 4) andere belanghebbenden dan de Lid-Staten uit om binnen één maand hun eventuele opmerkingen over de aan Heracles toegekende steun kenbaar te maken. Zij deelde mee: „op grond van de informatie waarover zij beschikt, is de Commissie van oordeel dat de steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en de handel tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag en niet in aanmerking komt voor een van de uitzonderingsbepalingen in de leden 2 en 3 van dit artikel" (zesde alinea van de bekendmaking).

14 Na deze bekendmaking verklaarde een aantal concurrenten van Heracles, waaronder verzoeksters in de zaken T-447/93 en T-449/93, alsmede de British Cement Association (hierna: „BCA"), handelend namens de „United Kingdom Cement manufacturers", die een van de verzoeksters in zaak T-448/93 is, tegenover de Commissie, dat de gemeenschappelijke cementmarkt ernstig was verstoord door de maatregel van de Griekse autoriteiten, waardoor de concurrentiepositie van Heracles aanzienlijk was versterkt. Vervolgens zijn verscheidene vergaderingen belegd en brieven gewisseld tussen zowel de Commissie en verzoeksters als tussen de Commissie en de Griekse regering.

15 De administratieve procedure is afgesloten met de vaststelling van een beschikking houdende goedkeuring van de steun, die is vervat in een brief aan de Griekse regering van 1 augustus 1991 en is bekendgemaakt op 4 januari 1992 als „bekendmaking van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag aan de andere Lid-Staten en andere belanghebbenden betreffende de aan Heracles General Cement Company in Griekenland verleende steun" (92/C 1/03; PB 1992, C 1, blz. 4).

16 Tegen deze beschikking zijn onderhavige beroepen ingesteld. In haar beschikking verwijst de Commissie om te beginnen naar haar beschikking van 1987, waarbij zij „de verplichting [had opgelegd] om belangrijke gevallen van toepassing van de wet aan te melden, zodat deze zouden kunnen worden onderzocht met het oog op de invloed ervan op de intracommunautaire handel en mededinging". Vervolgens betreurt zij dat de Griekse regering heeft nagelaten deze „belangrijke toepassing van wet 1386/1983" aan te melden. Ten slotte toetst zij de inmiddels door de Griekse regering verstrekte inlichtingen aan de bij de beschikking van 1987 gestelde „voorwaarden". Zij komt tot de slotsom, dat „de steun die in 1986 aan Heracles is verleend doordat een gedeelte van de schulden van het bedrijf in kapitaal werd geconverteerd, thans als verenigbaar kan worden beschouwd met de beschikking van de Commissie van 7 oktober 1987 betreffende wet 1386/83, welke in de tweede alinea van deze brief wordt genoemd".

17 Parallel met de procedure betreffende Heracles had de Commissie op 3 april 1989 een andere procedure krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleid tegen steun die krachtens wet 1386/1983 was toegekend aan Halkis, de derde Griekse cementfabrikant. Deze procedure resulteerde in beschikking 91/144/EEG van de Commissie van 2 mei 1990 betreffende de steun van de Griekse Regering aan een cementfabriek (Halkis Cement Company) (PB 1991, L 73, blz. 27; hierna: „beschikking Halkis"). In deze beschikking werd vastgesteld, dat de aan Halkis verleende steun de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag gestelde regels schond en onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, omdat hij niet voldeed aan de bij artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag gestelde vrijstellingsvoorwaarden. Voorts werd daarin vastgesteld dat gelet op in het bijzonder de toename van de export van Halkis naar Italië niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de bij artikel 92, lid 3, sub b en c, bepaalde afwijkingen. Daarom was de steun haars inziens strijdig met het „gemeenschappelijk belang".

Procesverloop

18 Bij verzoekschrift, ter griffie van het Hof neergelegd op 27 maart 1992, heeft de Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (hierna: „AITEC"), waarbij Italiaanse cementproducenten zijn aangesloten, beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de op 4 januari 1992 bekendgemaakte beschikking van 1 augustus 1991 van de Commissie.

19 Bij op 30 maart 1992 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben Titan, alsmede BCA en drie van haar leden, namelijk Blue Circle Industries plc (hierna: „Blue Circle"), Castle Cement Ltd (hierna: „Castle") en Rugby Group plc (hierna: „Rugby"), de grootste Britse cementproducenten, eveneens beroep tot nietigverklaring van dezelfde beschikking ingesteld.

20 De drie bij het Hof aanhangig gemaakte en onder rolnummers C-97/92, C-105/92 en C-106/92 ingeschreven zaken zijn bij beschikking van de president van het Hof van 15 oktober 1992 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling, alsmede ten gelijktijdige berechting bij het arrest.

21 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 12 oktober 1992 en 24 maart 1993 is aan de Helleense Republiek en vervolgens aan Heracles overeenkomstig hun respectievelijk op 14 en 10 augustus 1992 ter griffie van het Hof ingeschreven verzoek toelating verleend om te interveniëren ter ondersteuning van verweersters conclusies in de drie zaken. Zij hebben hun memorie in interventie die de drie gevoegde zaken gelden, ingediend op respectievelijk 7 december 1992 en 7 juli 1993.

22 Op 27 september 1993 heeft het Hof krachtens artikel 4 van besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993 tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB 1993, L 144, blz. 21) de zaken naar het Gerecht verwezen.

23 De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad en is afgesloten met de neerlegging, op 28 januari 1994, van de dupliek van de Commissie, die de drie gevoegde zaken geldt. Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) besloten over te gaan tot de mondelinge behandeling en heeft het de partijen bij wijze van maatregelen ter organisatie van de procedure uitgenodigd, vóór de terechtzitting schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden.

24 Ter terechtzitting van 17 januari 1995 zijn de partijen in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

25 Verzoekster AITEC concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

— instructiemaatregelen te nemen;

— de op 4 januari 1992 bekendgemaakte beschikking van 1 augustus 1991 van de Commissie betreffende de aan Heracles verleende steun nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten;

— interveniënten te verwijzen in alle kosten van de interventies.

De Commissie concludeert in zaak T-447/93, dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren of te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Verzoeksters BCA, Blue Circle, Castle en Rugby concluderen dat het het Gerecht behage:

— de Commissie uit te nodigen, haar dossier betreffende de steun aan Heracles en in het bijzonder alle ontwerp-beschikkingen die eventueel door de diensten van de Commissie zijn opgesteld en/of bij de Commissie zelf zijn ingediend, over te leggen;

— nietig te verklaren de beschikking van 1 augustus 1991 van de Commissie die is gegeven in de vorm van een brief aan de Griekse regering en is gepubliceerd onder de titel „bekendmaking van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag aan de andere Lid-Staten en andere belanghebbenden betreffende de aan Heracles General Cement Company in Griekenland verleende steun";

— de Commissie te verwijzen in de kosten;

— interveniënten te verwijzen in hun eigen kosten en in de door verzoeksters in het kader van de interventies gemaakte kosten.

De Commissie concludeert in zaak T-448/93, dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren of, subsidiair, te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

Verzoekster Titan concludeert dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren de in bekendmaking 92/C 1/03 bedoelde beschikking van de Commissie, die is gegeven in het kader van de procedure krachtens artikel 93, lid 2, betreffende de door de Helleense Republiek aan Heracles verleende steun;

— elke andere maatregel te nemen die het Gerecht in goede justitie vermeent te behoren;

— de Commissie en interveniënten te verwijzen in de kosten van verzoekster.

De Commissie concludeert in zaak T-449/93 dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

De Helleense Republiek, als interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, concludeert in de zaken T-447/93—T-449/93 dat het het Gerecht behage:

— de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren of, subsidiair, te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

Heracles, als interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, concludeert in de zaken T-447/93—T-449/93, dat het het Gerecht behage:

— de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren of te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

De ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-449/93 (Titan)

Argumenten van partijen

26 De Commissie maakt geen opmerkingen betreffende de ontvankelijkheid van het beroep en laat het aan het Gerecht over om te beslissen, of verzoekster voldoet aan de in dit opzicht in het arrest van het Hof van 28 januari 1986 (zaak 169/84, Cofaz, Jurispr. 1986, blz. 391) gestelde voorwaarden, namelijk enerzijds dat verzoekster actief heeft deelgenomen aan de fase van de precontentieuze procedure en anderzijds dat haar concurrentiepositie wezenlijk is aangetast.

27 De Helleense Republiek, als interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, betoogt, dat verzoekster geen afdoende elementen aanvoert ten bewijze dat haar concurrentiepositie op de markt rechtstreeks en individueel door de betrokken steun is aangetast en dat zij daardoor schade heeft geleden. Zij acht het beroep dus niet-ontvankelijk.

28 Heracles betwist de rechtmatigheid van het belang van alle verzoeksters die haars inziens met hun beroep een in strijd met het communautaire mededingingsrecht opgericht Europees kartel van cementproducenten verdedigen. Verder betwist zij de door verzoeksters verstrekte gegevens en verklaart zij dat hun concurrentiepositie door de betrokken steun niet is aangetast, zoals blijkt uit de verbetering van hun financiële situatie vanaf 1986 ondanks de steunverlening.

29 Verzoekster betoogt, dat zij de tweede cementproducent op de Griekse markt is en dat haar verzoek om nietigverklaring van de beschikking waarbij een steun aan Heracles is goedgekeurd, ontvankelijk is, aangezien deze beschikking, hoewel gericht tot de Griekse regering, haar, als voornaamste concurrent, rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

30 Wat de in voormeld arrest Cofaz gestelde voorwaarden betreft, betoogt verzoekster enerzijds, dat zij een belangrijke rol heeft gespeeld in het onderzoek van de Commissie, met name doordat zij op 8 december 1987 een klacht en later aanvullende opmerkingen (bijlagen 6 en 7 van het verzoekschrift) heeft ingediend. Anderzijds betoogt zij, dat de litigieuze steun haar concurrentiepositie en haar rentabiliteitsmarge op de cementmarkt heeft aangetast, door haar voornaamste concurrent in staat te stellen kunstmatig zijn marktpositie te versterken.

31 Verwijzend naar de beweringen van de Griekse regering, betoogt verzoekster in het stadium van de repliek, dat zijzelf en Heracles, de eerste twee cementfabrikanten in Griekenland, voor nagenoeg hun gehele verkoop niet alleen op de Griekse markt, maar ook op de exportmarkten, rechtstreeks met elkaar concurreren.

32 Ten slotte acht verzoekster zich rechtstreeks geraakt door de litigieuze beschikking, aangezien zij Heracles in het genot laat van de steun, terwijl haar daarin had moeten worden gelast, de steun terug te betalen.

Beoordeling door het Gerecht

33 Overeenkomstig artikel 173 van het Verdrag kan iedere natuurlijke of rechtspersoon slechts tegen een tot een andere persoon gerichte beschikking beroep instellen, indien die beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt. Het beroepsrecht van verzoeksters hangt dus allereerst af van de vraag of zij door de tot de Griekse regering gerichte beschikking individueel worden geraakt.

34 Blijkens de rechtspraak van het Hof mogen de verdragsbepalingen betreffende het beroepsrecht van de justitiabelen niet restrictief worden uitgelegd. Zij die geen adressaat van een beschikking zijn, kunnen slechts stellen individueel door de beschikking te worden geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag, indien die beschikking hen raakt uit hoofde van bijzondere hoedanigheden of een feitelijke situatie, die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 205, 230 en 231).

35 In dit verband heeft het Hof verklaard, dat wanneer een verordening aan ondernemingen die een klacht hebben ingediend, procedurele waarborgen biedt waaraan zij het recht ontlenen de Commissie te verzoeken een inbreuk op het gemeenschapsrecht vast te stellen, die ondernemingen ter bescherming van hun wettelijke belangen moeten beschikken over een beroepsmogelijkheid (zie arrest Cofaz, reeds aangehaald, r. o. 23).

36 Vanuit dit gezichtspunt moet worden onderzocht welke rol de ondernemingen in het kader van de precontentieuze procedure hebben gespeeld, aangezien het Hof als element waaruit blijkt dat de betrokken handeling de onderneming raakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag, het feit heeft aanvaard dat de klacht naar aanleiding waarvan het onderzoek is geopend, van deze onderneming afkomstig is, dat

zij in haar opmerkingen is gehoord en dat het verloop van de procedure grotendeels is bepaald door haar opmerkingen (arrest van 20 maart 1985, zaak 264/82, Timex Corporation, Jurispr. 1985, blz. 849).

37 Dezelfde overwegingen gelden voor de ondernemingen die in het kader van de procedure van artikel 93 van het Verdrag een vergelijkbare rol hebben gespeeld, althans indien hun marktpositie wezenlijk is aangetast door de steunmaatregel waarop de bestreden beschikking betrekking heeft. In artikel 93, lid 2, wordt immers in algemene termen erkend dat de betrokken ondernemingen hun opmerkingen ter kennis van de Commissie brengen, zonder dat dit daarin evenwel nader wordt uitgewerkt (zie arrest Cofaz, reeds aangehaald, r. o. 24 en 25).

38 Wat de door verzoekster in het kader van de procedure van artikel 93 van het Verdrag gespeelde rol betreft, zij opgemerkt, dat verzoekster op 8 december 1987 bij de Commissie een omstandig geadstrueerde klacht tegen de aan Heracles verleende steun heeft ingediend (bijlage 6 bij het verzoekschrift) en dat zij tijdens de procedure gedetailleerde inlichtingen heeft verstrekt (zie de memories van 9 maart en 9 juni 1988, bijlagen 7 en 8 bij het verzoekschrift).

39 Wat de vraag betreft of verzoeksters marktpositie wezenlijk door de betrokken maatregel is aangetast, zij opgemerkt, dat verzoekster vooral heeft beklemtoond, dat haar rentabiliteit door de betrokken steun is aangetast, omdat deze haar belangrijkste concurrente in staat heeft gesteld haar concurrentiepositie op de markt te versterken. De rentabiliteit van haar verkopen op de binnenlandse markt is namelijk gedaald als gevolg van de door de Griekse regering opgelegde kunstmatig lage verkoopprijzen, die Heracles dank zij de door haar genoten steun kon toepassen. Na de opheffing van de interne prijscontrole in 1989 heeft de Griekse regering haar meerderheidsparticipatie in Heracles gebruikt om de prijzen op een kunstmatig laag niveau te handhaven. Verzoekster heeft aan de hand van de tabellen bij haar repliek aangetoond, dat zij zelf en Heracles, de twee grootste Griekse cementpro-

ducenten, voor nagenoeg hun gehele verkoop niet alleen op de Griekse markt, maar ook op de exportmarkten rechtstreeks met elkaar concurreren, wat wordt bevestigd door een door Heracles overgelegd stuk, namelijk bijlage 3 bij de memorie in interventie. Uit bijlage 4 van deze memorie in interventie blijkt ook dat die concurrentieverhouding bestaat. [„In sommige omstandigheden zou Titan zich eenzijdig van de Britse markt kunnen terugtrekken (...) (hoewel) wetend dat Heracles haar waarschijnlijk in Tilbury zou vervangen."]

40 Zonder dat in het stadium van het onderzoek van de ontvankelijkheid definitief uitspraak behoeft te worden gedaan over de concurrentieverhoudingen tussen verzoekster en Heracles, kan worden volstaan met de vaststelling dat verzoekster, anders dan de Helleense Republiek en Heracles menen, door op deze specifieke omstandigheden te wijzen, adequaat heeft aangegeven om welke redenen de beschikking van de Commissie haar belangen kan schaden door haar positie op de betrokken markt wezenlijk ongunstig te beïnvloeden (zie arrest Cofaz, reeds aangehaald, r. o. 28).

41 Wat de vraag betreft of verzoekster rechtstreeks wordt geraakt, kan worden volstaan met de opmerking, dat de beschikking van de Commissie waarin de betrokken steun verenigbaar met het Verdrag wordt verklaard, alle effecten van de litigieuze steun onverlet laat, terwijl verzoekster had verzocht om een beschikking van de Commissie tot opheffing of wijziging van de betrokken steun. In deze omstandigheden moet worden erkend, dat de litigieuze beschikking verzoekster rechtstreeks raakt (zie arrest Cofaz, reeds aangehaald, r. o. 30).

42 De bestreden handeling raakt verzoekster dus rechtstreeks en individueel in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

De ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-447/93 (AITEC)

Argumenten van partijen

43 Zonder een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, nodigt de Commissie het Gerecht uit de ontvankelijkheid van dit beroep te onderzoeken. Zij betwijfelt, of verzoekster, als beroepsvereniging van cementproducenten, rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikking wordt geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag, gesteld al dat alle producenten van de betrokken sector in haar land bij haar zijn aangesloten.

44 Met een beroep op voormeld arrest Cofaz betoogt de Commissie, dat niet kan zijn voldaan aan de tweede voorwaarde, namelijk dat verzoeksters concurrentiepositie door de bestreden beschikking wezenlijk moet zijn aangetast, aangezien verzoekster, als vereniging, geen concurrentiepositie op de betrokken markt heeft. De juistheid van deze stelling zou door het Hof zijn bevestigd in zijn arresten van 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219) en 24 maart 1993 (zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125), waarbij het beroepsrecht van een beroepsorganisatie of -vereniging is onderworpen aan uiterst beperkte voorwaarden, waaraan verzoekster niet voldoet.

45 De Commissie betwist bovendien, dat verzoekster voor haar een bevoorrechte gesprekspartner was, en beklemtoont, dat verzoekster niet heeft aangetoond hoe haar eigen belangen, als vereniging, door de litigieuze bepaling zijn aangetast.

46 De Helleense Republiek betoogt, als interveniënte, uitdrukkelijk, dat het beroep om dezelfde redenen niet-ontvankelijk is. Verzoekster voert haars inziens geen afdoende elementen aan ten bewijze dat haar concurrentiepositie op de markt door

de betrokken maatregel rechtstreeks en individueel is aangetast of dat zij daardoor schade heeft geleden.

47 Interveniënte Heracles voegt daaraan toe, dat zij naar de rest van de Gemeenschap begon te exporteren in 1986, niet ten gevolge van de betrokken steunmaatregel, maar omdat de Griekse producenten voor hun export geen afzet meer vonden op de markten waarnaar zij al lang cement exporteerden, zoals Egypte. Ook Titan begon overigens in datzelfde jaar en om dezelfde redenen cement te exporteren naar de rest van de Gemeenschap.

48 Verzoekster betoogt, dat haar beroep ontvankelijk is. Zij wijst erop dat het doel van haar vereniging bestaat in de behartiging van de technisch-economische belangen van de cementproducenten in Italië en dat 30 van de 42 Italiaanse cementproducenten bij haar zijn aangesloten.

49 Aangaande de eerste in het arrest Cofaz gestelde voorwaarde betoogt zij, dat zij in de loop van de precontentieuze procedure de Commissie talrijke precieze en uitvoerige inlichtingen heeft verstrekt en aldus haar bevoorrechte gesprekspartner was, wat de Commissie overigens uitdrukkelijk zou hebben erkend. Als representatieve organisatie van haar leden, heeft zij als statutair doel hun belangen te behartigen en is alleen zij in staat, de inlichtingen die nodig zijn voor de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van haar leden, op objectieve en vertrouwelijke wijze in te winnen.

50 Verzoekster betoogt, dat ook is voldaan aan de door het Hof in het arrest Cofaz gestelde tweede voorwaarde. De rechtspraak van het Hof is namelijk geleidelijk geëvolueerd. Aanvankelijk van oordeel dat een vereniging die optreedt als vertegenwoordigster van een groep ondernemers, niet individueel kan worden geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep aantast, heeft het Hof vervolgens aanvaard, dat beroepsverenigingen of -organisaties individueel worden geraakt, wanneer zij de belangen van hun leden hebben behartigd tijdens de admi-

nistratieve procedure en zijzelf of de marktdeelnemers die zij vertegenwoordigen, met de ontvanger(s) van de bestreden steun concurreren. Deze ontwikkeling van de rechtspraak blijkt uit het arrest van der Kooy (reeds aangehaald), dat niet heeft bepaald aan welke objectieve voorwaarden de verzoekende verenigingen moeten voldoen, maar de ontvankelijkheid van de beroepen laat afhangen van de omstandigheden van elk geval. Deze ontwikkeling van de rechtspraak vangt aan in de beschikking van het Hof van 30 september 1992 (zaak C-295/92, Landbouwschap, Jurispr. 1992, blz. I-5003), wordt voortgezet in het arrest CIRFS (reeds aangehaald) en is later bevestigd in de arresten van het Hof van 19 mei 1993 (zaak C-198/91, Cook, Jurispr. 1993, blz. I-2487) en 15 juni 1993 (zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203; zie ook het arrest van 14 november 1984, zaak 323/82, Intermills, Jurispr. 1984, blz. 3809). Deze laatste twee arresten hebben het recht van alle „belanghebbenden" in de zin van artikel 93, lid 2, en dus met name van beroepsorganisaties, om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, tot regel verheven.

51 Wegens de omstandigheden van de onderhavige zaak dient het Gerecht volgens verzoekster haar beroep ontvankelijk te verklaren. In haar verzoekschrift heeft zij namelijk verwezen naar de in het kader van de procedure krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag door haar gemaakte opmerkingen en meer bepaald naar de opmerkingen die zij bij brief van 7 juni 1988 aan de Commissie had toegezonden (bijlage 4 bij het verzoekschrift), en in repliek heeft zij op basis van verscheidene tabellen en aanwijzingen aangetoond dat haar leden concurreren met Heracles. Zo heeft zij verklaard dat twaalf van haar (individueel geïdentificeerde) leden, die actief waren in de havens waar de export van Heracles werd gelost, in termen van marktaandeel het equivalent van de toename van de export van Heracles hebben verloren, wat neerkomt op een totaal verlies van ongeveer 186 miljard LIT (zie blz. 23 en 26 en voetnoot 26 van de repliek).

52 Ten slotte voegt verzoekster daaraan toe, dat het in strijd met het vereiste van een behoorlijke rechtsbedeling is om eerst toe te staan, dat een vereniging in de precontentieuze procedure — om de contacten met de Commissie te vergemakkelijken — de argumenten van haar leden aanvoert en hun belangen behartigt en vervolgens te eisen dat elk van de leden van de vereniging zijn eigen beroep instelt.

Beoordeling door het Gerecht

53 Er moet worden onderzocht, of evenals in zaak T-449/93 (Titan) verzoekster rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de litigieuze beschikking. Aangezien verzoekster een vereniging is die zelf geen cement produceert, moeten haar belangen evenwel anders worden beoordeeld dan die van verzoekster Titan.

54 In deze context zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de behartiging van algemene belangen niet volstaat om vast te stellen dat een door een vereniging ingesteld beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is (arrest Hof van 14 december 1962, gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 941, 952, 953; beschikking Hof van 11 juli 1979, zaak 60/79, Fédération nationale des producteurs de vin de table et vin de pays, Jurispr. 1979, blz. 2429, 2432, en arrest Hof van 10 juli 1986, zaak 282/85, DEFI, Jurispr. 1986, blz. 2469, r. o. 16-18).

55 In dit verband merkt het Gerecht op, dat verzoekster zich beroept op het feit dat de concurrentiepositie van sommigen van haar leden wezenlijk is aangetast. Door haar opmerkingen tijdens de administratieve procedure heeft zij haars inziens aangetoond, dat particuliere belangen van sommigen van haar leden zijn aangetast.

56 Het Gerecht stelt vast, dat verzoekster in haar op 7 juni 1988 aan de Commissie toegezonden opmerkingen (zie bijlage 4 bij het verzoekschrift), onder verwijzing naar een tabel 3 (blz. 3), heeft verklaard, dat door de betrokken steun concurrentieverstoringen waren veroorzaakt en dat de meest geraakte ondernemingen, die als voorbeeld in deze tabel 3 zijn opgenomen, een aantal cementovens zouden moeten stilleggen en produktie-eenheden moeten sluiten. Bovendien bevat deze tabel

ramingen per loshaven van de potentiële import vanuit de Helleense Republiek, die wordt vergeleken met de produktie van de nabijgelegen produktie-eenheden van de Italiaanse vennootschappen. Zo wordt onder meer de individuele cementproduktie van de vennootschappen Italcementi, Cementir en Moccia in 1987 en hun personeelsbezetting vergeleken met de geraamde potentiële import via de havens van Chioggia, Livorno en Napels.

57 In repliek (blz. 26 en voetnoot 26), betoogt verzoekster eveneens, dat twaalf van haar leden, die zijn gevestigd in de zones waar de Griekse import binnenkomt, waaronder de vennootschappen Cementi, Moccia en Italcementi, verliezen hebben geleden voor een op 186 miljard LIT geraamd totaalbedrag.

58 Het Gerecht is van oordeel dat verzoekster, door deze verschillende elementen bij te brengen, adequaat heeft aangetoond dat de concurrentiepositie op de Italiaanse markt van ten minste drie van haar leden is aangetast door de invoer van Griekse cement, die door de betrokken steun is bevorderd. Weliswaar heeft verzoekster zich niet ertoe beperkt om de belangen van deze ondernemingen te behartigen, aangezien zij hen als voorbeeld heeft genoemd van het gevaar dat de gehele Italiaanse cementindustrie zou lopen, doch niettemin heeft zij, door hen voor te stellen als behorend tot de groep van de „meest geraakte" ondernemingen (blz. 3 van bijlage 4 bij het verzoekschrift), hun individuele situatie doen gelden. In het verzoekschrift wordt uiteengezet welke concurrentiepositie deze ondernemingen innemen, en deze individualiseert hen ten opzichte van de andere ondernemingen van de sector.

59 Indien deze drie ondernemingen, die via Confindustria en AITEC hebben deelgenomen aan de administratieve procedure (zie bijlage 4 bij het verzoekschrift), overigens beroep tot nietigverklaring hadden ingesteld onder verwijzing naar de hierboven besproken gegevens van dit verzoek, was dit beroep ontvankelijk geweest, aangezien zij aldus aan de hand van bijlage 4 bij het onderhavige verzoekschrift adequaat hadden aangetoond, dat hun marktpositie door de bij de beschikking van

de Commissie goedgekeurde steun wezenlijk dreigde te worden aangetast, waaruit afdoende zou blijken, dat zij individueel werden geraakt, in de zin van artikel 173 van het Verdrag. Voor de vraag of zij rechtstreeks worden geraakt, zij verwezen naar rechtsoverweging 41 van dit arrest.

60 Onder deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat verzoekster de individuele belangen van een aantal van haar leden heeft behartigd en tegelijk heeft geprobeerd die van de sector in zijn geheel te beschermen. Anders dan de verzoeksters in de in rechtsoverweging 54 geciteerde zaken, kan verzoekster worden geacht zich door het instellen van haar beroep in de plaats te hebben gesteld van ten minste drie van haar leden die — gelet op de in het verzoekschrift vervatte elementen — zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen. In casu is het Gerecht dus van oordeel, dat het via de vereniging ingestelde collectieve beroep processuele voordelen biedt, doordat aldus de instelling van een groot aantal verschillende beroepen tegen dezelfde beschikkingen kan worden voorkomen, zonder risico dat artikel 173 van het Verdrag door middel van een dergelijk collectief beroep wordt omzeild.

61 Door de belangen van sommigen van haar leden tijdens de administratieve procedure en voor het Gerecht te vertegenwoordigen, heeft verzoekster bovendien gehandeld overeenkomstig artikel 3 van haar statuten, volgens hetwelk zij met name tot doel heeft „de technisch-economische belangen van de categorie bij de ontwikkeling van de economie van de sector te behartigen".

62 Aangezien verzoekster in het kader van een procedure krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag de belangen van sommigen van haar leden heeft behartigd overeenkomstig de haar door haar statuten verleende bevoegdheden, zonder dat de betrokken leden zich daartegen hebben verzet, en heeft aangetoond dat deze leden rechtstreeks en individueel door een beschikking van de Commissie worden geraakt, moet zij dus worden geacht individueel te worden geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag en niet worden gelijkgesteld met een vereniging die niet heeft deelgenomen aan de administratieve procedure of die daarin enkel algemene belangen heeft behartigd.

63 Voor de vraag of verzoekster door de bestreden beschikking rechtstreeks wordt geraakt, zij verwezen naar rechtsoverweging 41 van dit arrest. De beschikking laat alle effecten van de litigieuze steun onverlet, terwijl verzoekster in het belang van haar hiervoor genoemde leden had verzocht om een beschikking van de Commissie waarbij de betrokken steun werd opgeheven of gewijzigd.

De ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-448/93 (BCA e. a.)

Argumenten van partijen

64 Dit beroep is ingesteld door de BCA en drie vennootschappen die lid zijn van de BCA: Blue Circle, Castle en Rugby. Deze drie ondernemingen zijn de drie grootste cementfabrieken van het Verenigd Koninkrijk, die nagenoeg de volledige cementproduktie voor hun rekening nemen. De BCA is opvolgster van de „Cement Makers Federation" (CMF), die tot 1987 de handelsvereniging van de Britse cementindustrie was, waarvan de drie ondernemingen ook lid waren. De BCA heeft met name tot doel, „de cementproduktie en de belangen van de daarin werkzame personen te vertegenwoordigen, bevorderen en beschermen", alsmede „op te treden als informatiekanaal tussen de leden van de vereniging en (...) bovennationale organisaties en hun respectieve diensten en agentschappen", alsook „met alle mogelijke middelen wetgevende of andere maatregelen in Groot-Brittannië of elders te bevorderen, te steunen of te bestrijden" (zie „Memorandum of Association", par. 3 (b, h, i), bijlage bij het verzoekschrift).

65 Evenals in zaak T-447/93 (zie hierboven de r. o. 43 en 44), uit de Commissie ook in deze zaak twijfel omtrent de ontvankelijkheid van het beroep.

66 Enerzijds betwijfelt zij, of de drie verzoeksters een actieve rol in de administratieve procedure hebben gespeeld en of die rol voldoende belangrijk was, aangezien alleen de BCA van zich heeft laten horen, en dan nog bij een zeer korte brief van 9 juni 1988, waarin zij niet de naam van de door haar vertegenwoordigde ondernemingen vermeldde.

67 Anderzijds betoogt zij, daarin ondersteund door de Helleense Republiek en Heracles, dat verzoeksters evenmin afdoende en ondubbelzinnig hebben aangetoond, hoe de aan Heracles verleende steun hun marktpositie rechtstreeks en individueel heeft beïnvloed, hetgeen vooral geldt voor de BCA, die als beroepsvereniging geen eigen belangen heeft die door deze steun ongunstig worden beïnvloed.

68 Verzoeksters zijn van mening, dat hun beroep ontvankelijk is, aangezien zij door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel worden geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag, zoals door het Hof uitgelegd in onder meer zijn arrest Cofaz (reeds aangehaald).

69 Wat hun deelneming aan de procedure betreft, betogen de ondernemingen, dat zij — in eigen naam en via hun vereniging, toentertijd de CMF — al van zich hadden laten horen in verband met de aan Heracles verleende steun, in het bijzonder tijdens vergaderingen met Lord Cockfield en de heer Sutherland, leden van de Commissie, op 5 september 1986, met de heren Narjes en Sutherland, leden van de Commissie, op 29 september 1986 en met de heer Sutherland op 6 november 1986. Aldus hadden zij als eerste een klacht ingediend tegen deze ongeoorloofde steun. Dat de Commissie al op 18 september 1986 bij de Griekse regering inlichtingen heeft ingewonnen over de litigieuze steun, was een gevolg van de inlichtingen die verzoeksters haar voordien hadden verstrekt. Verzoeksters verwijzen ook naar de schriftelijke opmerkingen die zij op 9 juni 1988 via de BCA hebben ingediend in antwoord op de bekendmaking van de Commissie van 1988.

70 Aangaande de ongunstige invloed op hun marktpositie merken verzoeksters op, dat de Commissie zelf heeft vastgesteld, dat Heracles sinds 1986 ongeveer de helft van alle Griekse cementexport en ongeveer 70 % van de Griekse cementimport in het Verenigd Koninkrijk voor haar rekening nam. Bovendien is door de litigieuze steun de omvang van de export van Heracles naar het Verenigd Koninkrijk sterk kunnen toenemen: de invoer van Heracles steeg van 12 500 ton in 1986 naar 480 000 ton in 1990 (bijlage 2 bij de repliek). Huns inziens is hun positie dus merkbaar aangetast door de aan Heracles verleende steun, waardoor hun positie op de betrokken markt op lange termijn ernstig in het gedrang komt. De gegevens die aan het licht zijn gekomen in het kader van de door Heracles bedoelde procedure tegen een Europees cementkartel, bevestigen hun analyse van het effect van de steun, doordat daaruit blijkt dat een zelfs geringe wijziging van de omvang van de import op een markt, zoals die van cement, de prijsontwikkeling merkbaar beïnvloedt.

71 Ter terechtzitting heeft de BCA beklemtoond, dat zij alle Britse cementproducenten vertegenwoordigt. Verzoeksters hebben gepreciseerd, dat het Verenigd Koninkrijk door het aantal en de situatie van zijn havens een van de Europese markten is waarop het scherpst wordt geconcurreerd wat de cementverkoop betreft.

72 Verzoeksters voegen daaraan toe, dat het Hof de in zijn arrest Cofaz (reeds aangehaald) bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden voor beroepen in zijn arrest Cook heeft uitgebreid, in die zin dat elke belanghebbende die effectief heeft deelgenomen aan een door de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleide procedure, een beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag kan instellen tegen de beslissing van de Commissie om de procedure te beëindigen.

73 Onder verwijzing naar de arresten van het Hof in de zaken Van der Kooy en CIRFS (reeds aangehaald) betoogt de Commissie in dupliek, dat de BCA, als vereniging van ondernemingen, niet ontvankelijk is in haar beroep (zie hierboven, r. o. 44).

74 Bovendien was er, aldus de Commissie, vóór 1986 geen Griekse cementexport naar het Verenigd Koninkrijk, zodat de concurrentiepositie van verzoeksters onmogelijk kan zijn aangetast op het tijdstip waarop de steun werd verleend.

Beoordeling door het Gerecht

75 Om te beginnen moet de ontvankelijkheid van het beroep, voor zover het is ingesteld door de verzoeksters Blue Circle, Castle en Rugby, worden onderzocht met inachtneming van de hierboven omschreven criteria (zie r. o. 33-37).

76 Wat hun deelneming aan de voorbereiding van de procedure van artikel 93, lid 2, betreft, stelt het Gerecht vast, dat verzoeksters op basis van hun interne dossiers en zonder door de Commissie te worden weergesproken, hebben verklaard, dat hun vertegenwoordigers en die van de CMF aan vergaderingen met vertegenwoordigers van de Commissie op 5 en 29 september, alsmede op 6 november 1986 hebben deelgenomen. Tijdens de vergadering van 5 september 1986 werd met name gesproken over de steun die aan de Griekse producenten is verleend door middel van een verlichting van hun schulden bij de nationale elektriciteitsmaatschappijen. Tijdens de vergadering van 29 september 1986 hebben de Britse ondernemingen de aandacht gevestigd op de conversie van Heracles' schulden in kapitaal. Vóór de vergadering van 6 november 1986 hebben de ondernemingsdirecteurs, alsmede de vertegenwoordiger van de CMF, een korte nota opgesteld voor deze vergadering, die onder meer een uitvoerige analyse van de situatie van Heracles vóór en na de conversie van de schulden, alsmede van alle door de steun veroorzaakte verstorende effecten bevatte.

77 Tegenover dergelijke preciese verklaringen van verzoeksters kan de Commissie niet volstaan met de verklaring dat zij niet kan bevestigen of ontkennen, dat die vergaderingen hebben plaatsgevonden, omdat zij daarvan geen enkel schriftelijk spoor

meer heeft kunnen vinden (zie het antwoord van de Commissie van 14 december 1994), te meer daar in de brief van de BCA aan de Commissie van 9 juni 1988 wordt bevestigd dat er in 1986 contacten zijn geweest tussen de „UK cement makers" en de Commissie. In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat verzoeksters hebben deelgenomen aan de voorbereiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

78 Verder moet nog worden onderzocht, of verzoeksters ook hebben deelgenomen aan de procedure van artikel 93, lid 2, nadat de Commissie die had ingeleid. Daartoe moet de inhoud van de brief van verzoekster BCA van 9 juni 1988 worden onderzocht. In die brief verwijst BCA enerzijds naar de vergaderingen waaraan de Britse cementproducenten („the UK cement makers") in 1986 hebben deelgenomen. Anderzijds wordt daarin meegedeeld, dat de Britse producenten „hun bezwaren herhalen". Aangezien dit de producenten zijn die aan de vergaderingen van 1986 hebben deelgenomen, waaronder dus de drie verzoeksters, moet worden vastgesteld dat deze laatsten in 1988 via de BCA hun bezwaren hebben herhaald en dat zij dus ook hebben deelgenomen aan de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

79 Anderzijds kan de Commissie niet stellen, zoals zij ter terechtzitting heeft gedaan, dat de deelneming van verzoeksters zich heeft beperkt tot een enkele zin, waarin wordt verklaard, dat de aan Heracles verleende steun de mededinging zal vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig zal beïnvloeden. Door hun in 1986 gemaakte opmerkingen te „herhalen", hebben verzoeksters namelijk duidelijk verwezen naar de gehele discussie die zij in de loop van het jaar 1986 met de Commissie hadden gehad.

80 Het Gerecht stelt vast, dat de drie ondernemingen, die de eerste drie Britse cementproducenten zijn, wat de ongunstige invloed op hun marktpositie betreft, adequaat hebben aangetoond, dat hun concurrentiepositie door de beschikking van de Commissie is aangetast, waar deze de financiële situatie van hun Griekse concurrente

Heracles aanzienlijk versterkt en haar aldus in staat stelt te exporteren en in het Verenigd Koninkrijk tegen meer concurrerende prijzen dan voorheen te verkopen. Het Gerecht stelt vast, dat in het stadium van het onderzoek van de ontvankelijkheid de door verzoeksters aangevoerde elementen afdoende aantonen, dat de beschikking van de Commissie hun marktpositie wezenlijk kan aantasten en hen dus individueel raakt.

81 Aangaande de vraag of verzoeksters door de bestreden beschikking rechtstreeks worden geraakt, zij verwezen naar rechtsoverweging 41 van dit arrest.

82 Aangezien het één en hetzelfde beroep betreft, behoeft de hoedanigheid van verzoekster BCA om in rechte op te treden niet te worden onderzocht (zie arrest CIRFS, reeds aangehaald, r. o. 31).

Het procesbelang van de drie verzoeksters

83 Het Gerecht is van oordeel, dat ten slotte Heracles' bezwaar tegen de ontvankelijkheid van de drie beroepen moet worden onderzocht, dat verzoeksters, wier beroep ertoe zou strekken om een vermeend kartel van Europese cementproducenten te beschermen, niet een rechtmatig „belang" zouden hebben.

84 In dit verband zij opgemerkt, dat Heracles niet heeft verklaard, welk verband er tussen deze beroepen en dit vermeende kartel zou bestaan. Aangezien niet is vastgesteld, dat Heracles' betoog in casu ter zake dienend is, blijkt nergens uit, dat verzoeksters geen procesbelang zouden hebben. Bovendien is de beschikking van de Commissie betreffende het bestaan van dit kartel nog niet definitief geworden, omdat zij het voorwerp van een andere procedure voor het Gerecht vormt.

85 Uit al het voorgaande volgt, dat de drie beroepen ontvankelijk zijn.

Ten gronde

86 Verzoekster Titan voert tot staving van haar beroep tot nietigverklaring verscheidene middelen aan. Het Gerecht is van oordeel, dat twee van deze middelen moeten worden onderzocht, waarvan het ene is ontleend aan de niet-toepasselijkheid van de in artikel 92, lid 2, van het Verdrag voorziene afwijking en van de algemene beginselen van artikel 92, lid 3, en het andere aan de niet-toepasselijkheid van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag.

87 Verzoekster AITEC voert tot staving van haar beroep tot nietigverklaring vier middelen aan. Het Gerecht is van oordeel dat te zamen met de door Titan aangevoerde middelen, moet worden onderzocht het middel, ontleend aan schending van de beschikking van 1987 en aan niet-nakoming van de verplichting om de invloed van de steun op de mededinging en op het intracommunautair handelsverkeer te onderzoeken, omdat zij daarmee samenvallen, alsmede de in het kader van het derde middel (schending van artikel 190 van het Verdrag) door verzoekster opgeworpen argumenten betreffende een vermeend verkeerde beoordeling van de verhouding tussen de geëxporteerde produktie en de totale produktie van Heracles door de Commissie.

88 Verzoeksters BCA, Blue Circle, Castle en Rugby voeren tot staving van hun beroep tot nietigverklaring in wezen drie middelen aan. De argumenten van verzoeksters betreffende het niet onderzoeken van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt (derde onderdeel van het eerste middel) en de onjuiste beoordeling van de feiten, vooral in het licht van de beschikking van 1987, de beschikking Halkis en de verplaatsing van de uit de structurele overcapaciteit van de Griekse cementindustrie voortvloeiende last naar de andere Lid-Staten (vijfde onderdeel van het eerste middel), dienen meer in het bijzonder te worden onderzocht.

Middelen en argumenten van partijen in zaak T-449/93 (Titan)

1. Niet-toepasselijkheid van de afwijkingen van artikel 92, lid 2, van het Verdrag en van de algemene beginselen van artikel 92, lid 3, van het Verdrag

89 Verzoekster betoogt liminair, dat de door de Griekse regering via de OAE verrichte conversie van de schulden van Heracles in kapitaal een steun vormt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Deze steun is discriminerend, vervalst de mededinging tussen Heracles en de andere producenten, zowel in Griekenland als op de gemeenschappelijke markt, en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig.

90 De Commissie alsmede de Griekse regering geven toe, dat de maatregel ten gunste van Heracles een steun is die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

91 Heracles betwijfelt evenwel of de betrokken maatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt, ook al geeft zij toe, dat deze vraag voor haar slechts van theoretisch belang is. Een belangrijke particuliere schuldeiser had namelijk haars inziens hetzelfde gehandeld als de OAE en had het betrokken bedrag geïnvesteerd om zijn investering veilig te stellen. Deze strategie lukte overigens, aangezien de Griekse regering erin is geslaagd haar deelneming in Heracles aan de vennootschap Calcestruzzi en aan de nationale bank te verkopen.

92 Na te hebben uiteengezet, dat de betrokken steun niet in aanmerking kon komen voor een van de afwijkingen van artikel 92, lid 2, van het Verdrag, betoogt verzoekster, dat de Commissie de algemene beginselen van artikel 92, lid 3, van het Verdrag onjuist heeft uitgelegd, door er geen rekening mee te houden dat de daarin voorziene afwijkingen restrictief moeten worden uitgelegd om de goede werking van de gemeenschappelijke markt te beschermen.

93 Volgens verzoekster heeft de Commissie de steun niet beoordeeld overeenkomstig de rechtsbeginselen en het gemeenschapsbeleid en heeft zij deze steun niet gesitueerd in de algemene context van de industrie en van de communautaire cementmarkt, zoals artikel 92, lid 1, van het Verdrag voorschrijft. Aldus heeft de Commissie het aan Heracles verleende onwettige voordeel versterkt, te meer daar zij tegelijk in het kader van een parallelle procedure een aan Halkis verleende steun heeft veroordeeld.

94 Verzoekster betoogt, dat de beschikking van 1987 en de daarin gestelde voorwaarden een ontoereikend en inadequaat kader vormen voor de toetsing van de verenigbaarheid van de steun met het gemeenschapsrecht. Haars inziens is de Commissie, zonder rekening te houden met de invloed van de steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer, tot de slotsom gekomen „dat de steun (...) thans als verenigbaar kan worden beschouwd" met de beschikking van 1987, aangezien zij ter rechtvaardiging van de wijziging van haar standpunt ten opzichte van 1987 heeft volstaan met de opmerking dat de Griekse regering de door de Commissie gemaakte bezwaren had beantwoord.

95 In repliek verklaart verzoekster, dat het feit dat de kaderwet verenigbaar met het Verdrag in het algemeen was verklaard, terwijl de wet zelf geen enkel tastbaar effect had, de Commissie niet ontsloeg van haar verplichting, na te gaan of de concrete interventies van de OAE verenigbaar waren met de beschikking van 1987 en met het Verdrag. Bij haar beschikking van 1987 heeft de Commissie geen uitputtend algemeen kader willen scheppen, doch integendeel geëist, dat de belangrijke gevallen individueel bij haar worden aangemeld. Uit de overwegingen van de considerans van de beschikking blijkt, dat de Commissie voornemens was dergelijke gevallen te beoordelen volgens de beginselen die zij gewoonlijk toepast op het gebied van de staatssteun.

96 De Commissie geeft toe, dat de steun aan Heracles „de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag", doch zij is van

mening, dat de betrokken steun in aanmerking kon komen voor de afwijking van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag, aangezien hij bestemd was om een ernstige verstoring in de Griekse economie op te heffen en voldeed aan de voorwaarden die waren omschreven in de beschikking van 1987, waarbij het in casu toepasselijke rechtskader werd bepaald. Deze beschikking keurde de bij wet 1386/1983 ingevoerde algemene regeling en daarmee de in het kader daarvan genomen specifieke maatregelen goed, mits zij voldoen aan de in de kaderbeschikking gepreciseerde voorwaarden en deze voorwaarden alleen (zie de conclusie van advocaat-generaal Darmon bij het arrest van 15 december 1988, gevoegde zaken 166/86 en 220/86, Irish Cement, Jurispr. 1988, blz. 6473, 6487).

97 In dit verband, aldus nog steeds de Commissie, is niet van belang, dat de betrokken steun al vóór de vaststelling van de beschikking van 1987 was verleend, aangezien zij bij de vaststelling van deze beschikking wist, dat de wet in het verleden al was toegepast. In haar beschikking heeft zij de Griekse regering duidelijk gelast alle belangrijke toepassingsmaatregelen van de wet aan te melden, ongeacht of zij vóór of na de beschikking van 1987 zijn genomen.

98 De Helleense Republiek, in dit opzicht de Commissie ondersteunend, betoogt evenals Heracles, dat de beschikking van 1987 het rechtskader van de litigieuze beschikking vormt en dat zij, aangezien zij nooit in geding is gebracht, juridisch onaanvechtbaar is geworden. Bij de beschikking van 1987 is erkend, dat wet nr. 1386/1983 in aanmerking kon komen voor de afwijking van artikel 92, lid 3, sub b, tweede deel, van het Verdrag, gelezen in samenhang met Protocol nr. 7.

99 Zij betoogt voorts, dat de Commissie de concurrentiepositie van Heracles ten opzichte van die van haar belangrijkste Europese concurrenten na de betrokken steunmaatregel heeft onderzocht. De Commissie stelde daarbij vast dat de markten waarop Heracles in derde landen aanwezig was, na 1985 sterk waren ingekrompen

en dat Heracles dus naar nieuwe afzetmarkten had gezocht. Zij stelde evenwel ook vast, dat van de totale Griekse cementexport naar Italië Heracles slechts een gering aandeel, namelijk 34 %, voor haar rekening nam, terwijl de rest voornamelijk in handen was van Titan. De Helleense Republiek leidt daaruit af, dat de bewering dat de concurrentiepositie van Heracles ten opzichte van de andere concurrenten niet is onderzocht, ongegrond is.

100 Verder blijkt volgens de Griekse regering uit punt V, vijfde alinea, van de beschikking van 1987, dat in het kader van deze beschikking afdoende rekening is gehouden met het risico van een verstoring van de communautaire cementmarkt.

101 Heracles betoogt dat de Commissie in het kader van de tegen een Europees kartel van cementproducenten gerichte procedure heeft vastgesteld, dat haar export de voornaamste bedreiging voor de Europese producenten vormde en „dreigde" een tot dan onbestaande intracommunautaire handel in cement op gang te brengen. Artikel 92 van het Verdrag is evenwel slechts toepasselijk wanneer er een handel tussen de Lid-Staten bestaat. Zij concludeert, dat artikel 92 van het Verdrag bij gebreke van intracommunautaire handel niet toepasselijk was. Bovendien is de Griekse cementexport naar andere Lid-Staten pas in 1986 begonnen.

102 In dupliek betoogt de Commissie, dat de beschikking van 1987, waarbij de algemene steunregeling werd goedgekeurd op grond dat zij een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat diende op te heffen, haar beoordelingsbevoegdheid, wat de specifieke steunmaatregelen betreft, sterk beperkte. Toch heeft zij onderzocht, of de steun gepaard ging met herstructureringsmaatregelen, of Heracles haar produktiecapaciteit had vergroot en of zij van plan was een van de verlieslijdende ondernemingen over te nemen, waardoor zij haar produktiecapaciteit zou uitbreiden en de mededinging zou vervalsen. Aldus heeft zij de invloed van de steun op de intracommunautaire mededinging afdoende beoordeeld.

2. De niet-toepasselijkheid van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag

103 Verzoekster betoogt, dat de in artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag voorziene afwijking, anders dan wordt verklaard in de litigieuze beschikking, niet van toepassing is op de onderhavige steun. Verzoekster wijst er nogmaals op, dat de Commissie zich niet, enkel onder verwijzing naar de beschikking van 1987, kon onttrekken aan de op haar rustende verplichting om de betrokken steun op zijn verenigbaarheid met het Verdrag zelf te onderzoeken. Deze beschikking dateert namelijk van na de steunverlening. De Commissie moest evenwel de verenigbaarheid van de steun met het Verdrag op het tijdstip van de verlening ervan en met inachtneming van het toentertijd geldende rechtskader onderzoeken. De beschikking van 1987 kan dan ook niet de grondslag vormen voor het door de Commissie in te stellen onderzoek. Verzoekster herhaalt ter slotte, dat de Commissie in de beschikking Halkis tot een andere conclusie is gekomen dan in de litigieuze beschikking.

104 De Commissie betoogt, dat de betrokken steun in aanmerking kon komen voor de in artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag voorziene afwijking, aangezien hij met name wat het toezicht op de invloed van de steun betreft voldoet aan de voorwaarden van haar beschikking van 1987, waarbij de algemene regeling wordt goedgekeurd.

105 Aangaande haar beschikking Halkis beklemtoont de Commissie, evenals interveniënten, dat de feiten naar aanleiding waarvan de beschikking is gegeven, verschillen van die van de onderhavige zaak.

106 In haar antwoord op de vragen van het Gerecht heeft de Commissie er nogmaals op gewezen, dat zij bij de vaststelling van de beschikking van 1987 de op die datum verleende specifieke steun niet op zijn verenigbaarheid met de gemeenschappelijke

markt had onderzocht, doch dit onderzoek had aangehouden tot de beschikkingen die zij zou moeten geven na de aanmeldingen van individuele steun die later overeenkomstig de beschikking van 1987 zouden plaatsvinden. Aangezien het ging om een toepassingsgeval van een voordien op basis van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag goedgekeurde regeling, was de Commissie bovendien enkel verplicht na te gaan of de betrokken steun voldeed aan de voorwaarden waaronder deze regeling was goedgekeurd. In casu betoogt de Commissie verder nog, dat zij bij de beëindiging van de procedure niet de invloed van de onderhavige steun op het intracommunautaire handelsverkeer en de intracommunautaire mededinging behoefde te beoordelen, aangezien deze niet alleen bij de vaststelling van de beschikking van 1987, maar ook bij de inleiding van de procedure al was beoordeeld. De naleving van de bij deze beschikking gestelde voorwaarden diende juist mogelijk te maken dat de onderhavige steun, ondanks zijn invloed op het handelsverkeer en de mededinging, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kon worden verklaard. Daarom is zij in haar beschikking waarbij zij de procedure beëindigde, alleen nagegaan, of was voldaan aan de voorwaarden van haar beschikking van 1987.

Middelen en argumenten van partijen in zaak T-447/93 (AITEC)

1. Schending van de beschikking van 1987 doordat de Commissie niet de invloed van de steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer heeft onderzocht

107 Verzoekster betoogt, dat de Commissie krachtens de beschikking van 1987 verplicht is, na te gaan of de op basis van wet 1386/1983 verleende steun het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt. Haars inziens had de Commissie, in plaats van haar beschikking alleen te baseren op het belang van de Helleense Republiek die de steun had verleend, dus moeten bepalen welke invloed de onderhavige steun op de concurrentiepositie van Heracles, vergeleken met die van de andere communautaire cementproducenten, had.

108 Verzoekster beklemtoont, dat de Commissie in haar beschikking van 1987 ervan was uitgegaan, dat de toepassing van deze beschikking op individuele steunmaatregelen de concurrentiepositie van de ontvangende ondernemingen niet mocht versterken ten opzichte van die van de ondernemingen uit andere Lid-Staten. De toepassing van de beschikking van 1987 op de aan Heracles verleende steun heeft echter juist haar concurrentiepositie versterkt ten opzichte van die van Italiaanse ondernemingen.

109 De Commissie betoogt, dat aangezien de steun aan Heracles krachtens een — voordien goedgekeurde — steunregeling was verleend, zij alleen verplicht was, na te gaan of de litigieuze steun voldeed aan de bij artikel 1 van de beschikking van 1987 gestelde voorwaarden. Zij diende er dus alleen op toe te zien, dat Heracles zich niet in een sterkere concurrentiepositie bevond dan zij zou hebben gehad indien de moeilijkheden naar aanleiding waarvan de beschikking van 1987 is gegeven, zich niet hadden voorgedaan. Haars inziens heeft zij zich uitstekend van die taak gekweten, zoals blijkt uit de bestreden beschikking.

110 Volgens verzoekster kan de Commissie niet stellen, dat zij de geldigheid van de bestreden beschikking alleen aan de beschikking van 1987 toetst, aangezien de beschikking op het tijdstip waarop de steun werd verleend, namelijk in 1986, nog niet bestond. In het stadium van de repliek preciseert zij, dat de verplichting van de Commissie om de invloed van de steun te onderzoeken enkel volgt uit artikel 92 van het Verdrag. Weliswaar had zij die verplichting in haar verzoekschrift ook op de beschikking van 1987 gebaseerd, doch slechts subsidiair, voor het geval het Gerecht van oordeel mocht zijn, dat deze beschikking het enige kader is waarin de wettigheid van de litigieuze beschikking moet worden getoetst. Het Gerecht stelt vast, dat verzoekster haar middel strekkende tot vaststelling van een verzuim van de Commissie aldus heeft aangevuld met een bijkomend argument, dat de verplichting tot handelen van de Commissie aantoont.

2. De onjuistheid van de beoordeling van de Commissie betreffende de verhouding tussen de geëxporteerde produktie en de totale produktie ten aanzien van Heracles en de Griekse producenten enerzijds en de andere producenten anderzijds

111 Verzoekster betoogt, dat de bestreden beschikking is gebaseerd op niet gestaafde beweringen die de rechter niet in staat stellen de wettigheid van de motivering te toetsen. Deze beweringen zijn namelijk gebaseerd op elementen die niet overeenkomen met die welke worden vermeld in de beschikking waarbij de procedure wordt ingeleid. De Commissie heeft zich enkel gebaseerd op de — overigens ontoereikende — beweringen van de Griekse regering. Het door de Commissie gedane onderzoek vertoont, aldus verzoekster, een manifeste beoordelingsfout en een motiveringsgebrek dat vooral daaraan te wijten is, dat zij er geen rekening mee heeft gehouden, dat de Griekse producenten, en vooral Heracles, ongeveer 50 % van hun produktie exporteren, terwijl de producenten uit de andere Lid-Staten slechts 5 à 10 % exporteren.

112 De Commissie ziet niet, welke relevantie verzoeksters argumenten in het kader van de onderhavige zaak hebben, en merkt op dat de Griekse ondernemingen altijd veel hebben geëxporteerd. Bovendien is dit feit niet relevant in het kader van een toepassingsbeschikking van een voordien goedgekeurde algemene regeling.

Middelen en argumenten van de partijen in zaak T-448/93 (BCA e. a.)

1. Schending van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, doordat de Commissie de steun niet op zijn verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt heeft onderzocht

113 Verzoeksters betogen, dat de Commissie ten onrechte zich op het standpunt heeft gesteld, dat de betrokken steun, omdat hij verenigbaar was met de beschikking van 1987, automatisch ook verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. De beschikking van 1987 is namelijk gegeven in de context van een volstrekt uitzonderlijke economische situatie. Dat zij destijds gerechtvaardigd was, kan alle later verleende steun niet rechtvaardigen. Gelet op de verbetering van de situatie van de Griekse economie, heeft de Commissie overigens zelf geëist dat andere steunmaatregelen ten behoeve van de export geleidelijk werden verminderd en vervolgens vóór 1990 werden opgeheven (zie beschikking 86/614/EEG van de Commissie van 16 december 1986 tot wijziging van beschikking 85/594/EEG waarbij Griekenland gemachtigd wordt bepaalde vrijwaringsmaatregelen te nemen op grond van artikel 108, lid 3, van het EEG-Verdrag; PB 1986, L 357, blz. 28).

114 Anderzijds is volgens verzoeksters de inhoud van de bekendmaking betreffende de inleiding van de procedure duidelijk in tegenspraak met die van de bestreden beschikking. In de bekendmaking ging de Commissie namelijk uit van de gedachte, dat de steun, althans in belangrijke gevallen waarin aanmelding vereist was, niet enkel aan de beschikking van 1987 moest worden getoetst, maar ook in de communautaire context moest worden beoordeeld.

115 De Commissie verwijst verzoeksters allereerst naar de in het kader van een ander onderdeel van dit middel door hen gevolgde redenering, namelijk dat de steun moet worden beoordeeld met inachtneming van de situatie die heerste op het tijdstip waarop hij is verleend. In dit verband merkt de Commissie op, dat de traditionele exportmarkten van de Griekse producenten hoofdzakelijk in het Midden-

Oosten, Noord-Afrika en de Verenigde Staten lagen. Pas na de instorting van die markten vanaf 1985 gingen de Griekse cementbedrijven op zoek naar afzetgebieden op de gemeenschappelijke markt. Voordien was er vrijwel geen handelsverkeer tussen de Helleense Republiek en de rest van de Gemeenschap.

116 De Commissie is van mening, dat aangezien de aan Heracles verleende steun krachtens een voordien goedgekeurde regeling was toegekend, zij alleen diende na te gaan, of de litigieuze steun voldeed aan de bij artikel 1 van de beschikking van 1987 gestelde voorwaarden. Omdat de steun aan die voorwaarden voldeed, kwam hij in aanmerking voor de afwijking van artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag.

2. De onjuistheid van de beoordeling van de feiten in het licht van de beschikking van 1987 en het discriminerende karakter van de bestreden beschikking ten opzichte van de beschikking Halkis, met name wat de verplaatsing van de last van de consequenties van de structurele overcapaciteit van de Griekse cementindustrie naar de andere Lid-Staten betreft

117 Verzoeksters betogen, dat de Commissie de feiten kennelijk onjuist heeft beoordeeld, door zich niet ervan te vergewissen, dat de mededinging, zoals de beschikking van 1987 vereiste, niet werd vervalst door de aan Heracles verleende steun.

118 Verzoeksters merken op, dat de Griekse cementexport naar de andere Lid-Staten tussen 1986 en 1990 aanzienlijk is toegenomen. De bestreden beschikking leidde volgens hen ertoe dat de uit de structurele overcapaciteit van de Griekse cementindustrie voortvloeiende last naar de andere Lid-Staten werd verplaatst, wat de beschikking van 1987 juist wilde voorkomen. Zij beklemtonen voor het overige,

dat de Commissie in de beschikking Halkis steun die vergelijkbaar was met de onderhavige steun, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard.

119 Bovendien, aldus verzoeksters ter terechtzitting, is het Verenigd Koninkrijk wegens zijn geografische gesteldheid bijzonder toegankelijk voor cementimport per boot.

120 De Commissie, ondersteund door interveniënten, verwerpt dit betoog van verzoeksters. Zij preciseert de verschillende bijzondere kenmerken van de Griekse cementmarkt waarop zij haar beschikking heeft gebaseerd, en herinnert eraan dat zij ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening enkel bij een kennelijk verkeerde beoordeling kan worden gelaakt.

121 De Commissie herhaalt ten slotte, dat de toename van de Griekse cementexport naar de Gemeenschap te wijten is aan de instorting vanaf 1985 van deze export naar de traditionele markten van de Griekse producenten, namelijk het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Verenigde Staten. In dit opzicht verschilt de situatie van Heracles niet van die van de andere producenten, behalve dat zij dank zij de litigieuze steun haar financiële toestand heeft kunnen herstellen en aldus evenals haar Griekse concurrenten de door de markt geboden mogelijkheden heeft kunnen benutten.

Beoordeling door het Gerecht

122 Vooraf merkt het Gerecht op, dat Heracles, als interveniënte, niet kan betwisten, dat de maatregel die in casu aan de orde is, een steunmaatregel vormt in de zin van het Verdrag. Overeenkomstig artikel 93, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat vóór de verwijzing van de onderhavige zaken naar het Gerecht op de tussenkomst van Heracles van toepassing was, aanvaardt de interveniënt namelijk het geding in de stand op het ogenblik van tussenkomst. In casu moet worden vastgesteld dat in de litigieuze beschikking ervan wordt uitgegaan,

dat de betrokken maatregel een steunmaatregel is in de zin van het Verdrag, en dat dit punt door de partijen niet wordt betwist. Door te betogen dat niet lijkt te zijn voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 92, wijzigt Heracles, in strijd met artikel 93, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, bijgevolg het in het verzoek- en verweerschrift omschreven kader van het geschil. Dit verweermiddel moet dus als niet-ontvankelijk worden beschouwd.

123 Ten gronde stelt het Gerecht vast, dat alle verzoeksters in wezen betogen, dat de Commissie ter beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun met het Verdrag niet ermee kon volstaan, te onderzoeken of hij voldeed aan de voorwaarden van de beschikking van 1987, waarin de steunregeling die is ingevoerd bij wet 1386/1983 krachtens welke hij werd verleend, verenigbaar met het Verdrag werd verklaard. Volgens verzoeksters had de Commissie specifiek moeten onderzoeken of de onderhavige steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Eerst dient derhalve de draagwijdte van de beschikking van 1987 te worden bepaald en vervolgens moet worden nagegaan of de onderhavige beschikking eventueel in strijd is met de beschikking van 1987, alsmede met de bepalingen van artikel 92 van het Verdrag.

De draagwijdte van de beschikking van 1987

124 Het Gerecht stelt vast, dat de Commissie bij de beschikking van 1987 de tenuitvoerlegging van wet 1386/1983 heeft goedgekeurd, op grond dat zij voldeed aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, sub b, tweede deel, van het Verdrag, gelezen met inachtneming van Protocol nr. 7, aangezien zij tot doel had een ernstige verstoring in de economie van de Helleense Republiek op te heffen. Na de economische situatie van deze Lid-Staat te hebben uiteengezet, heeft de Commissie beklemtoond, dat de afzonderlijke gevallen van steunverlening door de OAE op basis van deze wet betrekking hadden op 45 ondernemingen, waarvan er 23 — waaronder Heracles —, die niet waren geliquideerd, voor ongeveer 20 % van de industriële werkgelegenheid in de Helleense Republiek zorgden. In de beschikking wordt dus erkend, dat de maatregelen van de OAE in het algemeen deze verstoring konden opheffen.

125 Toch moet worden opgemerkt, dat de beschikking van 1987 weliswaar de tenuitvoerlegging van wet 1386/1983, doch daarmee nog niet alle afzonderlijke maatregelen van de OAE heeft goedgekeurd. Bij artikel 1, lid 2, sub a, van haar beschikking heeft de Commissie immers de tenuitvoerlegging van wet 1386/1983 onderworpen aan de volgende voorwaarde:

„De Griekse regering doet mededeling van de afzonderlijke gevallen van steunverlening aan ondernemingen in niet-gevoelige bedrijfstakken met 300 of meer personeelsleden en in gevoelige bedrijfstakken met 100 of meer personeelsleden."

126 In de overwegingen van de beschikking rechtvaardigt de Commissie het stellen van deze „voorwaarde", met de navolgende verklaring: „in een beschikking waarbij goedkeuring wordt verleend voor een algemene steunregeling, [kan de Commissie] voorwaarden stellen die op haar beoordeling van de regeling zijn gebaseerd. Indien nodig en ter zake dienend kan een van deze voorwaarden bestaan in de verplichting om individuele, belangrijke gevallen aan te melden, zodat deze beoordeeld kunnen worden op hun invloed op de intracommunautaire handel en mededinging. Hierbij moet de Commissie zich laten leiden door overwegingen van communautair beleid. Dit volgt uit het arrest van het Hof van Justitie in [de] zaak (...) Philip Morris tegen de Commissie (...), waarin het Hof (...) duidelijk stelt dat de afweging bij het hanteren van de in de punten a, b en c van artikel 92, lid 3, bedoelde uitzonderingen ‚in een communautair kader' dient te geschieden" (punt V, vierde alinea, van de beschikking van 1987).

127 Het Gerecht is van oordeel, dat uit de formulering van de aanmeldings-„voorwaarde" en de rechtvaardiging daarvan blijkt, dat de Commissie van mening was dat voor gevallen waarbij de in de beschikking van 1987 vastgestelde drempels worden overschreden, de vaststelling van een ernstige verstoring in de Griekse eco-

nomie op zich niet volstaat om de betrokken steun wettig te maken. Zonder de wegens de ernstige verstoring in de Griekse economie goedgekeurde algemene steunregeling voor de toekomst ter discussie te stellen, was de Commissie dus van mening, dat de steunmaatregelen van de OAE van een zekere omvang specifiek moesten worden onderzocht op de punten, of de steunverlening voldeed aan de bij de beschikking van 1987 gestelde „voorwaarden" en of zij niet tot gevolg had dat de betrokken ondernemingen „ten opzichte van bedrijven in andere Lid-Staten in een sterkere concurrentiepositie komen dan het geval zou zijn geweest indien de moeilijkheden zich niet hadden voorgedaan" (zie punt V van de beschikking). Dat de Commissie zelf van mening was, dat zij de invloed van de door de OAE verleende steun op het intracommunautaire handelsverkeer diende te beoordelen, wordt bevestigd door de verwijzing in de beschikking (punt V) naar het arrest Philip Morris, waarin het Hof zijn goedkeuring eraan hechtte dat de Commissie een dergelijk onderzoek had ingesteld (r. o. 11 en 12 van dit arrest). De noodzaak van dit bij de beschikking van 1987 voorziene onderzoek beantwoordt overigens aan het oogmerk van artikel 92 van het Verdrag dat, als mededingingsregel, in beginsel beoogt te voorkomen, dat de verlening van staatssteun de mededinging vervalst of de intracommunautaire handel ongunstig beïnvloedt.

128 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie zich in de beschikking van 1987 zelf op het standpunt heeft gesteld, dat afhankelijk van de omstandigheden waarin de betrokken steunregeling is goedgekeurd, krachtens artikel 92, lid 3, sub b, tweede deel, van het Verdrag een specifiek onderzoek van de verenigbaarheid van afzonderlijke steunmaatregelen vereist kan zijn, dat verder gaat dan de vaststelling van een ernstige verstoring in de economie van de betrokken Lid-Staat. In casu heeft de Commissie overigens verklaard, dat het bestaan van een ernstige verstoring in de Griekse economie niet volstond om de krachtens wet 1386/1983 verleende belangrijke individuele steun als verenigbaar met artikel 92, lid 3, sub b, tweede deel, van het Verdrag te kunnen beschouwen.

129 Bij steunmaatregelen waarbij de bij de beschikking van 1987 bepaalde drempels worden overschreden, moet de aanmeldingsplicht ook na de steunverlening dus

worden uitgelegd als een in de beschikking zelf vervat voorbehoud op de goedkeuring, dat vergelijkbaar is met het voorbehoud in het arrest van het Hof van 5 oktober 1994 (zaak C-47/91, Italië/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4635, r. o. 21 en 22), terwijl deze beschikking voor minder belangrijke gevallen van steunverlening kan worden uitgelegd als een definitieve goedkeuring van de steun die op basis van de goedgekeurde algemene regeling wordt verleend. De Commissie kan dus niet stellen, dat haar beschikking, zoals het geval was in de zaken Irish Cement (reeds aangehaald), in het algemeen alle op basis van wet 1386/1983 verleende steun goedkeurt. In die zaken waren regionale steunregelingen door de Commissie algemeen goedgekeurd, zonder verzoek om aanmelding van belangrijke gevallen of enig voorbehoud wat de goedkeuring van deze gevallen betreft. Aangezien de regeling zelf was onderzocht overeenkomstig artikel 93, lid 1, van het Verdrag en op die basis was goedgekeurd, behoefden de uitvoeringsmaatregelen van deze regeling, anders dan in het onderhavige geval, niet meer te worden aangemeld of door de Commissie te worden onderzocht.

130 Voorts was de Commissie op het tijdstip waarop zij haar beschikking vaststelde, ervan op de hoogte, dat de specifieke maatregel van de OAE ten behoeve van Heracles al vóór de vaststelling van de beschikking van 1987 was genomen (zie haar telexbericht van 18 september 1986). Dienaangaande heeft de Commissie in de bestreden beschikking betreurd dat de Griekse regering heeft nagelaten „de belangrijke toepassing van wet 1386/1983 ten gunste van Heracles aan te melden". Zij heeft terecht beklemtoond, dat zij in 1987 geen onderzoek had ingesteld naar de al verleende specifieke steun, doch dit onderzoek had aangehouden tot het tijdstip waarop zij ingevolge de in de beschikking van 1987 vermelde aanmeldingsplicht in kennis werd gesteld van de steun. Deze uitlegging van de beschikking wordt bevestigd door de tekst van artikel 1, lid 2, ervan, volgens hetwelk de daarin gestelde voorwaarden gelden voor „alle steunverlening door de OAE", wat erop duidt dat de Commissie wilde dat de al verleende steun later zou worden „aangemeld", zodat deze „beoordeeld [kan] worden op [zijn] invloed op de intracommunautaire handel en mededinging" (zie punt V van de beschikking van 1987). De aan Heracles verleende steun is dus, ook al dateert hij van vóór de beschikking van 1987, onderworpen aan de bij artikel 1, lid 2, sub a, van deze beschikking bepaalde verplichting.

131 Bovendien is het verweer van de Commissie in dit opzicht tegenstrijdig. In antwoord op vragen van het Gerecht, antwoordt zij namelijk enerzijds, dat zij in 1987 niet heeft onderzocht of de voorheen verleende specifieke steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en dit onderzoek heeft aangehouden totdat deze steun krachtens artikel 1, lid 2, sub a, van de beschikking van 1987 bij haar was aangemeld. Anderzijds betoogt zij tegelijkertijd, dat aangezien het ging om een geval van toepassing van een voordien krachtens artikel 92, lid 3, sub b, van het Verdrag goedgekeurde regeling, zij alleen verplicht was na te gaan, of de betrokken steun was verleend overeenkomstig de voorwaarden waaronder deze regeling was goedgekeurd, aangezien de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt reeds in het kader van de beschikking van 1987 was onderzocht. Verder behoeft bij het onderzoek van die voorwaarden enkel te worden onderzocht, of voldaan is aan de voorwaarde dat de produktiecapaciteit niet wordt vergroot, omdat zonder een dergelijke vergroting elke invloed op de gemeenschappelijke markt noodzakelijkerwijze is uitgesloten.

132 Ten slotte zij opgemerkt dat, anders dan de Griekse regering betoogt (zie r. o. 100 hierboven), punt V van de beschikking van 1987 geen enkele beoordeling van de communautaire cementmarkt bevat.

De litigieuze beschikking

133 Het Gerecht stelt vast, dat de Commissie in de litigieuze beschikking eraan heeft herinnerd, dat belangrijke afzonderlijke gevallen moesten worden aangemeld, „zodat deze zouden kunnen worden onderzocht met het oog op de invloed ervan op de intracommunautaire handel en mededinging". Evenwel moet worden opgemerkt, dat de Commissie in de litigieuze beschikking alleen de gevolgen van de

steun op het grondgebied van de Helleense Republiek onderzoekt op basis van de antwoorden van de Griekse regering op de door de Commissie aanvankelijk gemaakte bezwaren.

134 Op dit punt is de bestreden beschikking dus tegenstrijdig gemotiveerd (zie in dezelfde zin arrest Hof van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103).

135 Bovendien zij eraan herinnerd, dat de Commissie in casu alleen heeft vastgesteld, dat de onderhavige steun voldeed aan de voorwaarden van de beschikking van 1987, gelet in het bijzonder op het feit dat de produktiecapaciteit niet werd vergroot en op de levensvatbaarheid van de onderneming. Deze elementen dienden weliswaar te worden betrokken in het onderzoek van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt, doch zij volstaan niet om in dit verband tot een conclusie te kunnen komen, aangezien de Commissie krachtens de beschikking van 1987 ook moest nagaan in hoeverre de mededinging kon worden vervalst en of de intracommunautaire handel ongunstig kon worden beïnvloed.

Een dergelijk onderzoek heeft de Commissie, zoals zij overigens zelf heeft toegegeven, evenwel niet verricht.

136 Aangaande het bezwaar van de Griekse regering, dat het standpunt van verzoeksters in strijd is met Protocol nr. 7, waarbij wordt erkend dat „in geval van toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag, rekening dient te worden gehouden met de doelstellingen van economische expansie en verhoging van de levensstandaard van de bevolking", zij opgemerkt, dat deze bepaling niet een uitzondering op de artikelen 92 en 93 van het Verdrag vormt, doch de Commissie hierin alleen wordt verplicht, bij de beoordeling van de invloed van een aan een Griekse onderneming verleende steun de doelstellingen van het protocol in aanmerking te nemen. Zij wordt geenszins vrijgesteld van de verplichting tot het instellen van het bij de artikelen 92 en 93 van het Verdrag voorziene onderzoek en met name niet van het onderzoek van de invloed van de steun op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer.

137 Blijkens de voorgaande overwegingen heeft de Commissie de draagwijdte van de haar bij de beschikking van 1987 en artikel 92 van het Verdrag opgelegde verplichting om te onderzoeken of de betrokken steun de mededinging niet vervalste en het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig beïnvloedde, niet in acht genomen. De litigieuze beschikking wordt gekenmerkt door een onjuiste rechtsopvatting, waardoor de Commissie een onvolledig onderzoek heeft ingesteld naar de betrokken steun (zie arrest Gerecht van 24 januari 1992, zaak T-44/90, La Cinq, Jurispr. 1992, blz. II-1, r. o. 62, 83 en 95).

De invloed van de steun op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer

138 Het Gerecht merkt op, dat de Commissie en de interveniënten betogen, dat er in 1986 geen handelsverkeer tussen de Helleense Republiek en de andere Lid-Staten bestond en dat de intracommunautaire handel dus niet ongunstig kan zijn beïnvloed door de litigieuze steun. Het Gerecht stelt vast, dat dit betoog een subsidiair verweermiddel vormt, dat moet worden onderzocht, omdat de onjuiste rechtsopvatting van de Commissie en de gevolgen daarvan voor het onderzoek van de invloed van de aangemelde steun op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer geen nietigverklaring van de bestreden beschikking kunnen meebrengen, indien blijkt dat een dergelijk onderzoek overbodig was wegens de in de cementsector heersende feitelijke toestand.

139 In dit verband zij opgemerkt, dat het argument van de Commissie is ontleend aan de situatie op de cementmarkt op het tijdstip van de steunverlening. Evenwel moet worden vastgesteld, dat destijds reeds was te voorzien, dat de Griekse cementexport naar bepaalde andere Lid-Staten van de Gemeenschap zou worden georiënteerd. De traditionele exportmarkten van de Griekse producenten waren namelijk ingestort, wat impliceerde dat het al bestaande intracommunautaire verkeer aanzienlijk zou toenemen. Uit bijlage 1 bij de memorie in interventie van Heracles blijkt dat zij al in 1986 was begonnen, cement naar de andere Lid-Staten van de Gemeenschap te exporteren. Dat wordt bevestigd door de beschikking Halkis (deel IV).

140 Onder deze omstandigheden was de Commissie verplicht, te onderzoeken welke invloed de steun op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer kon hebben.

141 Blijkens de bestreden beschikking heeft de Commissie evenwel geen onderzoek ingesteld naar de invloed op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer, die op het tijdstip van de uitbetaling van de steun voorzienbaar was. Overigens heeft zij evenmin de werkelijke invloed van de steun onderzocht, waarmee zij als een feitelijk element rekening had kunnen houden, aangezien zij zich pas vijf jaar na de uitkering van deze steun heeft uitgesproken over zijn verenigbaarheid met het Verdrag.

142 Gelet op al de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld, dat de Commissie, door de invloed van de betrokken steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer niet te onderzoeken, is uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting (zie arrest La Cinq, reeds aangehaald, r. o. 94-96).

143 De bestreden beschikking moet dus nietig worden verklaard, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de overige middelen en de door verzoeksters gevraagde instructiemaatregelen behoeven te worden genomen.

Kosten

144 Ingevolge artikel 87, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij in haar eigen kosten worden verwezen, alsmede in die van verzoeksters met uitzondering van de door de interventies veroorzaakte kosten. De interveniënten zullen elk hun eigen kosten dragen, alsmede de in het kader van hun interventies door verzoeksters gemaakte kosten.

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

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de beschikking van 1 augustus 1991, vervat in bekendmaking 92/C 1/03 van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag aan de andere Lid-Staten en andere belanghebbenden betreffende de aan Heracles General Cement Company in Griekenland verleende steun, die is bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 4 januari 1992.

2) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten alsmede in de kosten van verzoeksters, met uitzondering van de door de interventies veroorzaakte kosten.

3) Verwijst de interveniënten in hun eigen kosten, alsook in de in het kader van de interventies door verzoeksters gemaakte kosten.

Cruz Vilaça Vesterdorf Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 juli 1995.

De griffier

H. Jung

De president

J. L. Cruz Vilaça