ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)

16 oktober 2003 *

In zaak T-148/00,

The Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exporters, gevestigd te Thessaloniki (Griekenland), vertegenwoordigd door K. Adamantopoulos, V. Akritidis en J. Gutiérrez Gisbert, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Chalkias en C. Tsiavou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2000/206/EG van de Commissie van 20 juli 1999 betreffende de door de Griekse Dienst voor katoen in Griekenland toegepaste steunregeling voor katoen (PB 2000, L 63, blz. 27),

wijst

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

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, P. Lindh, J. D. Cooke, P. Mengozzi en H. Legal, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2003,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Protocol nr. 4 betreffende katoen, in bijlage bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek (PB 1979, L 291, blz. 174; hierna: „Protocol nr. 4"), voert een regeling in die met name ten doel heeft, de katoenproductie te ondersteunen in de gebieden van de Gemeenschap waar zij van belang is voor de landbouweconomie, de betrokken producenten in staat te stellen een redelijk inkomen te verwerven, en de markt te stabiliseren door structuurverbetering inzake het aanbod en het op de markt brengen.

2 Volgens lid 3 van Protocol nr. 4 omvat die regeling „de toekenning van steun bij de productie", die „teneinde het beheer en de controle te vergemakkelijken, wordt [...] verleend via de egreneringsondernemingen".

3 Hierin is ook bepaald dat het bedrag van deze steun op gezette tijden wordt vastgesteld op de grondslag van het verschil tussen een voor niet-geëgreneerde katoen vastgestelde streefprijs en de wereldmarktprijs bepaald op de grondslag van de aanbiedingen en noteringen op de wereldmarkt. De streefprijs wordt vastgesteld door de Raad (lid 8 van Protocol nr. 4), terwijl de Commissie de wereldmarktprijs en het bedrag van de steun bepaalt (lid 10 van Protocol nr. 4).

4 Lid 5 van Protocol nr. 4 bepaalt: „De regeling voor de handel van de Gemeenschap met derde landen mag niet nadelig worden beïnvloed, [en er] mogen in het bijzonder geen restrictieve maatregelen bij invoer worden genomen."

5 Overeenkomstig lid 9 van Protocol nr. 4 heeft de Raad op 27 juli 1981 verordening (EEG) nr. 2169/81 vastgesteld, tot vaststelling van de algemene voorschriften van de steunregeling voor katoen (PB L 211, blz. 2). Die verordening is vervangen door verordening (EG) nr. 1554/95 van de Raad van 29 juni 1995 tot vaststelling van de algemene voorschriften van de steunregeling voor katoen en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2169/81 (PB L 148, blz. 48).

6 De derde overweging van de considerans van verordening nr. 2169/81 luidt:

„Teneinde het beheer van en de controle [op de steunregeling voor katoen] te vergemakkelijken is het dienstig om de steun aan de egreneringsbedrijven toe te kennen; [...] teneinde de steun ten goede te doen komen aan de landbouwers, moet voor de toekenning hiervan als voorwaarde worden gesteld dat hun een prijs is betaald die ten minste gelijk is aan een vast te stellen minimumprijs, die ongeveer overeenkomt met de overeenkomstig lid 8 van Protocol [nr. 4] vastgestelde streefprijs, of dat de steun aan hen zal worden doorberekend."

7 Artikel 6 van verordening nr. 2169/81 regelde de financiële betrekkingen tussen de egreneringsbedrijven en de katoenproducenten. Volgens dat artikel werd de steun slechts toegekend aan de egreneringsbedrijven die een daartoe strekkend verzoek deden en die hetzij een contract hadden ingediend dat met name voorziet in de betaling aan de producent van een prijs die ten minste gelijk is aan de in artikel 9 van deze verordening bedoelde minimumprijs, hetzij, ingeval het bedrijf voor rekening van een individuele producent of een lid van een producentengroepering egreneerde, een verklaring hadden ingediend waarin werd gepreciseerd onder welke voorwaarden de egrenering plaatsvond en hoe de steun aan de producenten werd doorberekend. Volgens artikel 9 van verordening nr. 2169/81

stelde de Raad elk jaar tegelijkertijd met de streefprijs een minimumprijs voor niet-geëgreneerde katoen vast „op een niveau dat garandeerde dat de producent zijn product kon verkopen tegen een prijs die de streefprijs zo dicht mogelijk benaderde". Artikel 7 van verordening nr. 1554/95 komt in wezen overeen met artikel 6 van verordening nr. 2169/81.

8 Artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2169/81 bepaalde onder meer dat „het recht op steun bij de egrenering [ontstond]" doch dat „de steun [kon] worden voorgeschoten zodra de niet-geëgreneerde katoen het egreneringsbedrijf [was] binnengebracht, mits een voldoende waarborg [werd] gesteld". Artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1554/95 heeft in wezen die bepaling overgenomen.

9 Op 3 mei 1989 heeft de Commissie verordening (EEG) nr. 1201/89 vastgesteld, houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor katoen (PB L 123, blz. 23). Artikel 7, lid 2, van die verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2878/95 tot wijziging van [verordening nr. 1201/89] (PB L 301, blz. 21), bepaalde dat „een steunaanvraag die [werd] ingediend voordat het verzoek om het product onder controle te plaatsen [was] ingediend, slechts ontvankelijk [was] indien een zekerheid van 12 ecu per 100 kg [werd] gesteld". Artikel 7, lid 3, bepaalde dat die zekerheid werd „gesteld in een van de vormen als bedoeld in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie [van 22 juli 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwproducten (PB L 205, blz. 5)]", dat zij werd „vrijgegeven in verhouding tot de hoeveelheden waarvoor aan de in artikel 9, lid 1, bedoelde verplichting [was] voldaan, en [werd] verbeurd in verhouding tot de hoeveelheden waarvoor niet aan de in artikel 9, lid 1, bedoelde verplichting [was] voldaan". Volgens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1201/89 diende ieder egreneringsbedrijf „bij de aanvoer van niet-geëgreneerde katoen een verzoek in om het product onder controle te plaatsen". Artikel 9, lid 8, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2064/95 van de Commissie van 29 augustus 1995 tot wijziging van verordening nr. 1201/89 (PB L 204, blz. 8), voorzag, zodra het product onder controle was geplaatst, in de uitkering door de lidstaten aan de belanghebbenden die daarom verzochten, van een voorschot op de steun, mits een zekerheid werd gesteld die ten minste gelijk was aan 110 % van het voor te schieten steunbedrag, in de berekening van het voorschot op basis van de hoeveelheden die onder controle waren geplaatst, en in het stellen van de zekerheid in een van de vormen als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 2220/85 en in de verbeurte daarvan voor het bedrag waarmee het uitgekeerde voorschot het toe te kennen steunbedrag overschreed.

10 Op 23 april 1992 heeft de Helleense Republiek wet nr. 2040/92 vastgesteld, inzake de regeling van vraagstukken die vallen onder de bevoegdheid van het Ministerie van Landbouw en van de onder zijn controle geplaatste rechtspersonen (*Staatsblad van de Helleense Republiek*, eerste deel, nr. 70) (hierna: „wet nr. 2040/92").

11 Artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92, „aanpassing van de middelen van de Griekse Dienst voor katoen", bepaalt:

„Met ingang van de datum van bekendmaking van de onderhavige wet wordt aan egreneringsbedrijven ten bate van de Griekse Dienst voor katoen een compenserende heffing opgelegd van 1 % van de prijs die aan de producent wordt betaald per kilogram [...] niet-geëgreneerde katoen."

12 Bovendien voorziet artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 in een speciale heffing ten bate van de Griekse Dienst voor katoen op uit het buitenland ingevoerd katoen voor industrieel gebruik, alsmede op uit het buitenland ingevoerde kunst- of synthetische vezels tot drie denier, die 1 % van hun waarde bedraagt (hierna: „speciale heffing").

Achtergrond van het geschil

13 Verzoekster is een beroepsvereniging naar Grieks recht, waarbij de Griekse egreneringsbedrijven en handelaren in katoen zijn aangesloten.

14 De Griekse Dienst voor katoen is een overheidsorgaan zonder winstoogmerk, dat volgens zijn statuten tot doel heeft, aan de katoenproducenten en egrenerings-

bedrijven een aantal diensten te verstrekken. Die diensten werden uit de in punt 11 hierboven genoemde compenserende heffing (hierna: „compenserende heffing") en uit de speciale heffing gefinancierd.

15 Bij brief van 12 november 1992 heeft verzoekster een klacht ingediend bij het directoraat-generaal (DG) „Landbouw" van de Commissie, waarin zij aanvoerde dat de compenserende heffing onrechtmatig was, voorzover bij de berekening daarvan rekening werd gehouden met het totaalbedrag dat de producenten voor de verkoop van niet-geëgreneerd katoen hadden ontvangen, met inbegrip van het bedrag van de communautaire steun. Zij stelde ook dat de egreneringsbedrijven geen gebruik maakten van vorenbedoelde diensten van de Griekse Dienst voor katoen, en dat die Dienst de schriftelijke garanties, die die ondernemingen moesten geven om een voorschot te kunnen krijgen, alleen teruggaf indien de compenserende heffing daadwerkelijk was betaald.

16 Naar aanleiding van die klacht heeft DG „Landbouw" de Griekse autoriteiten herhaaldelijk verzocht om inlichtingen over de werking van de Griekse Dienst voor katoen en over de voor die Dienst bestemde „parafiscale heffing". De Griekse autoriteiten hebben op die verzoeken geantwoord, en verzoekster heeft opmerkingen over die antwoorden gemaakt.

17 Op 17 juni 1994 heeft verzoekster DG „Landbouw" meegedeeld dat zij voor de Griekse rechter van de Griekse Dienst voor katoen de terugbetaling had gevorderd van de compenserende heffing voorzover deze op het bedrag van de communautaire steun was toegepast.

18 In een brief van 27 januari 1995 liet de Commissie de Griekse regering weten, dat zij geen bezwaar maakte tegen bepaalde activiteiten van de Griekse Dienst voor katoen, dat bepaalde andere activiteiten „diensten [waren] die onder de bevoegdheid van de staat [vielen], en dus niets te maken hadden met steun aan particuliere ondernemingen", en dat zij had besloten de procedure van artikel 93,

lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 2, EG) in te leiden ten aanzien van de overige activiteiten van de Griekse Dienst voor katoen.

19 In dezelfde brief deelde Commissie mee dat zij, „aangezien de steunmaatregelen worden gefinancierd uit een verplichte compenserende heffing en een verplichte speciale heffing, ook de financiering van al deze steunmaatregelen had onderzocht". Zij stelde in dit verband het volgende vast:

— de speciale heffing werd ook toegepast op uit andere lidstaten ingevoerde producten;

— volgens de rechtspraak was de financiering van staatssteun uit een verplichte bestemmingsheffing een essentieel onderdeel van deze steun en moest bij de beoordeling van die steun zowel de steunmaatregel als de financiering ervan aan het gemeenschapsrecht worden getoetst;

— „zelfs als de steun, zowel wat vorm als doelstelling betreft, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, heeft de financiering ervan door middel van heffingen die ook worden toegepast op uit andere lidstaten en uit landen van de EER ingevoerde producten een beschermend effect dat verder reikt dan de steunmaatregel op zich";

— „zelfs als de ingevoerde producten in zekere mate [konden] profiteren van de door de [Griekse Dienst voor katoen] gefinancierde steunmaatregelen, [leverden] deze maatregelen in de praktijk toch meer voordelen op aan de Griekse marktdeelnemers aangezien de doelstellingen en de ondernomen

acties [waren] gebaseerd op Griekse situaties (specialisatie), behoeften en tekortkomingen";

— „de toepassing van een niet in de communautaire regeling vervatte extra voorwaarde (de effectieve betaling van de parafiscale heffing) voor de vrijgeving van de zekerheid, [vormde] een inbreuk op verordening [nr. 2169/81]";

— de toepassing van de speciale heffing was in strijd met artikel 5 van Protocol nr. 4 bij de Toetredingsakte van Griekenland, alsmede met artikel 12 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 25 EG).

20 De Commissie preciseerde dat zij, gelet op die gegevens, had besloten de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden tegen alle steunmaatregelen, „omdat de voor de financiering ervan geïnde speciale heffing ook wordt toegepast op uit de overige lidstaten en de lidstaten van de Europese Economische Ruimte ingevoerde producten, en de financiering uit een compenserende heffing en de vorenbedoelde speciale heffing strijdig [was] met de communautaire wetgeving".

21 Ten slotte nodigde de Commissie bij die brief van 27 januari 1995 de Griekse regering uit haar opmerkingen te maken en bepaalde informatie mee te delen. Met de bekendmaking van die brief in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 24 oktober 1995 (PB C 278, blz. 4) zijn de andere lidstaten en belanghebbenden in kennis gesteld van de inleiding van de procedure en zijn zij uitgenodigd hun eventuele opmerkingen mee te delen. Bij brief van 12 april 1995 heeft de Griekse regering haar opmerkingen en de haar gevraagde inlichtingen meegedeeld. Ook derden belanghebbenden hebben hun opmerkingen gemaakt, waaronder verzoekster bij brief van 23 november 1995.

22 Tegelijk met de procedure van artikel 88, lid 2, EG heeft de Commissie bij brief van 15 januari 1996 tegen de Helleense Republiek de procedure van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) ingeleid (hierna: „niet-nakomingsprocedure"). Zij stelde zich in wezen op het standpunt dat de Griekse Dienst voor katoen in strijd met de artikelen 7, lid 3, en 9, lid 1, van verordening nr. 1201/89, de regels van de gemeenschappelijke marktordening voor katoen, meer in het bijzonder verordening nr. 2169/81, het evenredigheidsbeginsel en artikel 40, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, EG), de bankgaranties pas vrijgaf wanneer de compenserende heffing daadwerkelijk was betaald. Zij maande de Griekse regering aan haar opmerkingen te maken en bepaalde inlichtingen te verstrekken. Bij telefax van 25 januari 1996 heeft DG „Landbouw" verzoekster in kennis gesteld van de inleiding van de niet-nakomingsprocedure.

23 Op 14 mei 1996 heeft verzoekster bij DG „Landbouw" op basis van artikel 226 EG tegen de Helleense Republiek een tweede klacht ingediend. Zij voerde aan dat artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 inbreuk maakte op artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2169/81, artikel 7 van verordening nr. 1201/89, de bepalingen van Protocol nr. 4, artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG) en artikel 34, lid 2, EG. Verder stelde zij dat artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 in strijd was met de artikelen 9 (thans, na wijziging, artikel 23 EG) en 12 (thans, na wijziging, artikel 25 EG) EG-Verdrag, artikel 249 EG, de bepalingen van het Protocol nr. 4, de artikelen 18 tot en met 27 EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam), de artikelen 28 (thans, na wijziging, artikel 26 EG) en 29 (thans, na wijziging, artikel 27 EG) EG-Verdrag en de artikelen 113 (thans, na wijziging, artikel 133 EG) en volgende EG-Verdrag, alsmede de regels van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT). In een aan die klacht gehecht memorandum voerde verzoekster ook aan dat de wijze van financiering van de activiteiten van de Griekse Dienst voor katoen onrechtmatige staatssteun was, en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was. Voorts verzocht zij de Commissie bij wege van voorlopige maatregelen ervoor te zorgen dat de Helleense Republiek de toepassing van wet nr. 2040/92 zou opschorten.

24 Bij telefax van 19 november 1997 heeft DG „Landbouw" verzoekster in het kader van de niet-nakomingsprocedure om overlegging van bepaalde documenten

verzocht. Verzoekster heeft bij brief van 28 november 1997 aan dit verzoek gevolg gegeven en bij brieven van 8 juli, 2 en 16 september 1998 een aantal opmerkingen gemaakt.

25 Op 2 december 1998 heeft de Commissie besloten de niet-nakomingszaak te seponeren.

26 Op 20 juli 1999 heeft de Commissie beschikking 2000/206/EG betreffende de door de Griekse Dienst voor katoen in Griekenland toegepaste steunregeling voor katoen (PB 2000, L 63, blz. 27; hierna: „litigieuze beschikking"), vastgesteld.

27 Punt IV, 2, van de litigieuze beschikking luidt:

„Het standpunt van de Commissie inzake de verenigbaarheid van de compenserende heffing van 1 % op de binnenlandse productie en de aan de Griekse producenten in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor katoen verleende steun is onderzocht in het kader van de niet-nakomingsprocedure. Aangezien een dergelijke heffing niet expliciet verboden is bij verordening (EG) [nr. 1554/95], heeft de Commissie op 2 december 1998 besloten het dossier te seponeren."

28 In punt IV, 3, van de litigieuze beschikking heet het:

„Uit de bij de Commissie in het kader van artikel 88, lid 2, [EG] ingediende opmerkingen blijkt dat de betrokken parafiscale heffingen een zekere mate van

kruissubsidiëring inhouden. De heffingen worden namelijk geïnd op het niveau van de egreneringsbedrijven om maatregelen te financieren die voornamelijk ten goede komen aan de landbouwproducenten. Doorgaans aanvaardt de Commissie op het gebied van parafiscale heffingen dat heffingen worden geïnd op een ander niveau dan de productie (bijvoorbeeld heffingen die worden geïnd op het niveau van de slachthuizen om de bestrijding van epizoötieën te financieren). In het onderhavige geval lijkt het voor egreneerders vanwege de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening voor katoen niet mogelijk de betaling van de heffing over te dragen aan landbouwproducenten.

In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat zij, aangezien de wijze van financiering van de steun uit een heffing van 1 % op de binnenlandse productie en op de aan de Griekse producenten verleende steun in overeenstemming is met de gemeenschappelijke marktordening voor katoen, geen redenen heeft om op grond van de artikelen 87 [EG] tot en met 89 [EG] bezwaar te maken tegen deze wijze van financiering."

29 Het dispositief van de litigieuze beschikking luidt als volgt:

„*Artikel 1*

De in Griekenland in het kader van de bij wet vastgestelde taken van de Griekse Dienst voor katoen toegekende steun, gefinancierd uit bij artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 ingestelde heffingen, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangezien hij wordt gefinancierd uit parafiscale heffingen op ingevoerde producten.

Artikel 2

Griekenland wijzigt de in artikel 1 bedoelde steunregeling teneinde ze in overeenstemming te brengen met deze beschikking.

Artikel 3

1. Griekenland treft de nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde onrechtmatig verleende steun van de begunstigden terug te vorderen.

2. De steun moet worden teruggevorderd overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde procedures. De terug te vorderen bedragen brengen rente op vanaf de datum waarop zij aan de begunstigde zijn uitgekeerd tot de datum waarop zij worden terugbetaald. De rente wordt berekend op basis van de referentievoet die wordt gebruikt voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van de regionale steunverlening.

Artikel 4

Griekenland stelt de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die het land voornemens is te treffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Helleense Republiek."

Procesverloop en conclusies van partijen

30 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 juni 2000, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

31 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie op 14 juli 2000, heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Verzoekster heeft op 15 september 2000 haar opmerkingen over deze exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

32 Bij op 7 december 2000 ter griffie neergelegde akte heeft de Helleense Republiek verzocht om toelating tot interventie in het onderhavige geding ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Bij beschikking van 9 maart 2001 heeft de president van de Vijfde kamer (uitgebreid) dit verzoek toegewezen.

33 Bij beschikking van 15 december 2000 heeft het Gerecht besloten, de exceptie van niet-ontvankelijkheid met de zaak ten gronde te voegen.

34 Op 23 april 2001 heeft de Helleense Republiek haar memorie in interventie neergelegd, en verzoekster heeft daarover opmerkingen gemaakt. De Commissie heeft geen opmerkingen over deze memorie neergelegd.

35 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het de Commissie verzocht schriftelijke vragen te beantwoorden en bepaalde stukken over te leggen. De Commissie heeft aan die verzoeken voldaan.

36 Partijen zijn ter terechtzitting van 27 februari 2003 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

37 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— artikel 1 van de litigieuze beschikking nietig te verklaren, „voorzover daarbij alleen artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 [...] en niet artikel 30, lid 1, [van die wet] onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard";

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

38 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

39 De Helleense Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen.

In rechte

Argumenten van partijen

40 De Commissie en de Helleense Republiek stellen dat het beroep niet-ontvankelijk is.

41 In de eerste plaats is dit beroep een misbruik van procedure.

42 Ten eerste verlangt verzoekster, „die niets zegt over de elementen inzake staatssteun", in feite dat het Gerecht zich uitspreekt over de wettigheid van de compenserende heffing en het besluit van de Commissie om de niet -nakomingsprocedure te beëindigen. „Op zich beschouwd" valt een schending van het gemeenschapsrecht, zoals die waarop verzoekster zich beroept, echter niet onder de controle van de steunmaatregelen van de staat en kan zij alleen in het kader van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG worden onderzocht.

Volgens vaste rechtspraak kunnen particulieren bovendien niet opkomen tegen een weigering van de Commissie om een dergelijke procedure in te leiden of voort te zetten (arrest Gerecht van 22 mei 1996, AITEC/Commissie, T-277/94, Jurispr. blz. II-351, punt 55).

43 Ten tweede gebruikt verzoekster het onderhavige beroep tot nietigverklaring ook als een beroep wegens nalaten in de zin van artikel 175 EG-Verdrag (thans artikel 232 EG). Zij komt er namelijk tegen op dat de Commissie niet eveneens artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard. Artikel 232 EG doelt echter op een nalaten door niet een besluit te nemen of een standpunt te bepalen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan die welke de betrokkenen wensten of noodzakelijk achtten.

44 In de tweede plaats voert de Commissie, ondersteund door de Helleense Republiek, aan dat verzoekster door de litigieuze beschikking niet individueel wordt geraakt, nu deze tot de Helleense Republiek is gericht.

45 Ten eerste stelt zij dat volgens vaste rechtspraak verenigingen slechts worden geacht door een beschikking inzake staatssteun individueel te worden geraakt, wanneer daarbij concurrenten van de ontvangers van de betrokken steun zijn aangesloten, zij actief hebben deelgenomen aan de krachtens artikel 88, lid 2, EG ingeleide procedure, en zij in hun hoedanigheid van onderhandelingspartner worden geraakt, dan wel wanneer zij bij de instelling van het beroep in de plaats zijn getreden van een of meer van de door hen vertegenwoordigde leden, mits die zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen (arresten Hof van 28 januari 1986, Cofaz e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punt 25; 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punten 21-24; 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 28-30, en 23 mei 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e.a./Commissie, C-106/98 P, Jurispr. blz. I-3659, punt 42;

arrest Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 50). Afgezien van haar actieve deelneming aan de procedure, voldoet verzoekster in casu aan geen van die verschillende voorwaarden.

46 Ten tweede wijst de Commissie erop dat de litigieuze beschikking betrekking heeft op een algemene steunregeling en dat volgens vaste rechtspraak de ondernemingen die concurreren met een onderneming die mogelijk begunstigde van steun krachtens die regeling is, niet de procesbevoegdheid hebben om op te komen tegen een beschikking van de Commissie tot goedkeuring van de regeling (arrest Gerecht van 5 juni 1996, Kahn Scheepvaart/Commissie, T-398/94, Jurispr. blz. II-477). A fortiori zou hetzelfde moeten gelden voor de niet-concurrerende ondernemingen en de verenigingen die hen vertegenwoordigen. Zij beroept zich ook op het arrest van het Gerecht van 11 februari 1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen en Hapag Lloyd/Commissie (T-86/96, Jurispr. blz. II-179, punt 45), waarbij het Gerecht heeft vastgesteld dat de mogelijke begunstigden van een algemene steunregeling niet individueel door een beschikking van de Commissie betreffende die regeling werden geraakt.

47 In de derde plaats voert de Commissie in haar verweerschrift aan dat verzoekster, gesteld dat zij de belangen vertegenwoordigt van ondernemingen die begunstigden zijn van de betrokken steunmaatregelen, geen procesbelang heeft. Verzoekster betwist de beschikking immers niet voorzover daarbij de toekenning van een voordeel aan haar leden wordt geweigerd, maar omdat zij niet „ongunstig genoeg is met betrekking tot de financiering van de steunmaatregel". Was de Commissie tegemoetgekomen aan verzoeksters bezwaren ter zake van artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92, dan had zij de betrokken steunmaatregelen in hun geheel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, dat wil zeggen niet alleen voorzover zij uit de speciale heffing worden gefinancierd, maar ook voorzover het gaat om de financiering uit de compenserende heffing.

48 De Commissie merkt ook op dat verzoekster opkomt tegen het feit dat een van de twee wijzen van financiering van de betrokken steunmaatregelen niet onverenigbaar is verklaard, en dat zij derhalve niet het dispositief van de litigieuze beschikking betwist, dat betrekking heeft op de steunmaatregelen en niet op hun financiering. De onverenigbaarheid van de speciale heffing is slechts de reden

voor de onverenigbaarheid van de steunmaatregel. Zij wijst erop dat de in de motivering van een beschikking geformuleerde beoordelingen enkel vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring indien zij noodzakelijk zijn ter onderbouwing van het dispositief van de handeling die bezwarend is voor verzoekster (arrest Gerecht van 17 september 1992, NBV en NVB/Commissie, T-138/89, Jurispr. blz. II-2181, punt 31). Nu in casu de beoordeling of de compenserende heffing verenigbaar is, ertoe leidt dat betrokken steunmaatregelen in het dispositief van de litigieuze beschikking verenigbaar worden verklaard, heeft verzoekster als vereniging van ondernemingen die begunstigden van die steunmaatregelen zijn, geen belang erbij om ze te betwisten. Bovendien vormt die beoordeling geen onderbouwing van het dispositief van de litigieuze beschikking, daar de onverenigbaarheid van de speciale heffing volstaat als beletsel voor een goedkeuring van de steunmaatregelen.

49 In dupliek stelt de Commissie in de vierde plaats dat verzoekster in repliek een „fundamentele heroriëntering van het verzoekschrift" en een „herformulering van de meeste oorspronkelijke middelen" heeft verricht. Zij merkt met name op dat verzoekster daarin „zorgvuldig de vraag vermijdt, of de [compenserende] heffing verenigbaar is met de gemeenschappelijke marktordening voor katoen, hoewel dat het hoofdargument van haar verzoekschrift was". Daarmee heeft verzoekster niet alleen nieuwe middelen voorgedragen, die krachtens artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk zijn, maar heeft zij ook een met de conclusies van het verzoekschrift strijdig standpunt ingenomen.

50 Verzoekster betwist in de eerste plaats dat het beroep een misbruik van procedure is.

51 In haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid stelt zij ten eerste dat het beroep niet gericht is tegen de compenserende heffing maar dat het „duidelijk tot doel heeft aan te tonen dat de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt, doordat zij niet heeft voldaan aan haar verplichting, de verenigbaarheid van het steunelement van artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 afzonderlijk en ongeacht de wijze van financiering aan de regels voor staatssteun te toetsen". Verzoekster voert meer in het bijzonder aan dat zij de juridische beoordeling van de Commissie in punt IV, 3, tweede alinea, van de litigieuze beschikking

bekritiseert. Zij verklaart dienaangaande dat „de Commissie, wanneer zij de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van een maatregel als artikel 30, leden 1 en 3, van wet nr. 2040/92 toetst aan de artikelen 87 [EG] en 88 EG, ten eerste de wijze van financiering van de steun, en ten tweede, afzonderlijk, de verenigbaarheid van het steunelement moet onderzoeken". Daar de Commissie de wijze van financiering als bedoeld in „artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard, voorzover deze inbreuk maakt op de regels van de gemeenschappelijke marktordening voor katoen", was zij in casu volgens verzoekster niet verplicht ook nog de verenigbaarheid van die bepaling aan de regels voor staatssteun te toetsen. Wat daarentegen artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 betreft, had de Commissie, waar zij deze bepaling verenigbaar met de regels van de gemeenschappelijke marktordening voor katoen had verklaard, volgens verzoekster nog „het staatssteunelement" daarvan aan de regels voor staatssteun moeten toetsen. Zij preciseert dat zij met het onderhavige beroep „hoofdzakelijk beoogt dat het Gerecht met zijn uitspraak bevestigt dat de Commissie met de vaststelling dat het steunelement van artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 verenigbaar was met de artikelen 87 [EG] tot en met 89 [...] EG, de feiten kennelijk verkeerd heeft beoordeeld, zonder een zorgvuldige en correcte analyse te verrichten, dat wil zeggen een analyse van de vraag of artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 voldoet aan de vier voorwaarden van artikel 87 [...] EG".

52 Ten tweede stelt verzoekster dat zij met het onderhavige beroep geen nalaten van de Commissie stelt noch opkomt tegen haar besluit om de niet-nakomingsprocedure te beëindigen.

53 In de tweede plaats is verzoekster van mening dat zij als een vereniging van ondernemingen die begunstigden van de betrokken steunmaatregelen zijn, moet worden geacht individueel door de litigieuze beschikking te worden geraakt. Verder zijn de argumenten die de Commissie ontleent aan het feit dat de litigieuze beschikking betrekking heeft op een algemene steunregeling, volgens haar ongegrond. Zij voert aan dat de verwijzingen van de Commissie naar de reeds aangehaalde arresten Kahn Scheepvaart/Commissie en Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen en Hapag Lloyd/Commissie irrelevant zijn.

54 In de derde plaats stelt verzoekster dat het argument van de Commissie, dat zij geen rechtmatig belang heeft bij de nietigverklaring van de litigieuze beschikking omdat die niet „ongunstig genoeg" is, niet steekhoudend is. Door het enkele feit dat zij een vereniging is van ondernemingen die begunstigden van de betrokken steunmaatregelen zijn, kan zij namelijk tegen de litigieuze beschikking opkomen, ongeacht om welke reden zij het onderhavige beroep heeft ingesteld.

Beoordeling door het Gerecht

55 In de eerste plaats moet het voorwerp van het beroep worden onderzocht.

56 Verzoeksters conclusies strekken tot nietigverklaring van „artikel 1 van de [litigieuze beschikking], voorzover daarbij alleen artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 [...] en niet artikel 30, lid 1, [van die wet] onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard".

57 In artikel 1 is artikel 30, lid 3, van wet nr. 2040/92 evenwel niet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, en evenmin in andere passages van het dispositief van de litigieuze beschikking. In het dispositief is namelijk enkel de door de Griekse Dienst voor katoen verleende steun, die uit de bij die bepaling ingestelde speciale heffing wordt gefinancierd, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard; dat is een aspect van de litigieuze beschikking waarvan verzoekster de gegrondheid niet betwist.

58 In werkelijkheid komt verzoekster niet op tegen het dispositief van de litigieuze beschikking op zich, maar tegen bepaalde door de Commissie in de motivering daarvan geformuleerde beoordelingen, meer in het bijzonder die welke betrekking hebben op de compenserende heffing in punt IV, 2 en 3.

59 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat uit het verzoekschrift duidelijk blijkt, dat verzoekster, anders dan zij in haar latere memories (zie met name punt 51 hierboven) heeft gesteld, primair de gegrondheid van de vaststelling van de Commissie betwist, volgens welke de compenserende heffing in overeenstemming is met de gemeenschappelijke marktordening voor katoen (punt IV, 2, van de litigieuze beschikking). Het in haar verzoekschrift ontwikkelde juridische betoog is in hoofdzaak aan die kwestie gewijd en stelt opnieuw het door de Commissie in het kader van de niet-nakomingsprocedure ingenomen standpunt ter discussie.

60 Verzoekster kan evenwel tegen die vaststelling niet opkomen.

61 Immers, die vaststelling vloeit in werkelijkheid voort uit het besluit van 2 december 1998 tot beëindiging van de niet-nakomingsprocedure. Punt IV, 2, van de litigieuze beschikking herhaalt enkel het standpunt dat de Commissie reeds in haar besluit van 2 december 1998 had ingenomen, en bevat geen nieuw element dat dwingende rechtsgevolgen kan teweegbrengen die verzoeksters belangen kunnen schaden doordat haar rechtspositie merkbaar wordt gewijzigd.

62 Voorts is duidelijk dat verzoekster met haar kritiek op de beoordeling in punt IV, lid 2, van de litigieuze beschikking in feite beoogt de uitkomst van de niet-nakomingsprocedure ter discussie te stellen onder het mom van een beroep tot nietigverklaring van een beschikking inzake staatssteun. Afgezien van het feit dat daarmee het beginsel van de autonomie van de beroepsmogelijkheden wordt geschonden, moet eraan worden herinnerd dat particulieren niet kunnen opkomen tegen een besluit van de Commissie om een tegen een lidstaat ingeleide niet-nakomingsprocedure niet voort te zetten (arresten Hof van 1 maart 1966, Lütticke e.a./Commissie, 48/65, Jurispr. blz. 27, inzonderheid 39; 14 februari 1989, Star Fruit/Commissie, 247/87, Jurispr. blz. 291, punten 11 en 12, en 17 mei 1990, Sonito e.a./Commissie, C-87/89, Jurispr. blz. I-1981, punten 6 en 7).

63 Verzoekster voert ook nog een subsidiair argument aan — dat zij in haar na het verzoekschrift ingediende memories voor haar hoofdargument probeert te laten doorgaan —, dat de Commissie, gesteld dat artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 in overeenstemming is met de gemeenschappelijke marktordening voor katoen, nog „afzonderlijk en ongeacht de wijze van financiering" de verenigbaarheid van die bepaling „aan de staatssteunregels" had moeten toetsen. Zij bekritiseert derhalve de beoordeling in punt IV, 3, tweede alinea, van de litigieuze beschikking, en meer bepaald het feit dat de Commissie artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 verenigbaar met de staatssteunregels zou hebben geacht op de enkele grond dat het in overeenstemming is met de gemeenschappelijke marktordening voor katoen.

64 Vastgesteld moet worden dat dit subsidiaire argument tijdens de procedure is gewijzigd, maar dat ongeacht welke versie wordt gekozen, het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

65 Immers, het in het verzoekschrift aangevoerde subsidiaire argument berust op de gedachte dat artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 op zich staatssteun is (zie punten 157-159 van het verzoekschrift) of een „element van staatssteun" bevat (zie punten 160, 162, 163 en 164 van het verzoekschrift). Het is duidelijk — zoals trouwens verzoekster zelf in haar latere memories erkent —, dat die bepaling geen staatssteun is noch een „element" daarvan bevat, maar dat zij slechts een van de twee wijzen van financiering van de door de Griekse Dienst voor katoen verleende staatssteun is. Het is even duidelijk dat de Commissie die bepaling niet krachtens artikel 87 EG verenigbaar of onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft kunnen verklaren, daar een dergelijke verklaring enkel betrekking kan hebben op steunmaatregelen in eigenlijke zin.

66 Het is in feite duidelijk dat verzoekster, door artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 ten onrechte gelijk te stellen met staatssteun, opnieuw enkel beoogt het Gerecht de wettigheid van die bepaling te laten toetsen, ook al heeft de Commissie zich in het kader van de niet-nakomingsprocedure daarover reeds uitgesproken. Daarmee schendt verzoekster het beginsel van de autonomie van de beroepsmogelijkheden.

67 Die conclusie vindt steun in het feit dat verzoekster in repliek afwijkt van haar oorspronkelijke argument en stelt dat zij zich „er volledig van bewust is dat een heffing niet kan worden gelijkgesteld met een steunmaatregel", en dat zij „steeds ervan is uitgegaan dat de litigieuze steunmaatregelen bestaan in de door de [Griekse] Dienst [voor katoen] aangeboden diensten en niet in de heffing zelf" (zie punten 3, 17, 36 en 39 van de repliek). In repliek spitst zij derhalve meer in het bijzonder haar subsidiaire argument niet meer toe op artikel 30, lid 1, van wet nr. 2040/92 als zodanig, maar op die diensten voorzover zij uit de compenserende heffing worden gefinancierd (zie punten 19, 20, 26 en 39 van de repliek).

68 De wijziging die daarmee in het in het verzoekschrift geformuleerde subsidiaire argument wordt aangebracht, moet echter worden afgewezen. Het gaat namelijk om een nieuw middel, dat krachtens artikel 48, lid 2, van het Reglement van de procesvoering niet-ontvankelijk is.

69 Gelet op een en ander, moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat op de door de Commissie opgeworpen andere middelen van niet-ontvankelijkheid behoeft te worden beslist.

Kosten

70 Volgens artikel 87, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering voor het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in haar eigen kosten te worden verwezen alsmede in die van de Commissie, die dit heeft gevorderd.

71 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van dat Reglement zal de Helleense Republiek haar eigen kosten dragen.

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

rechtdoende:

1) **Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.**

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

3) **Verstaat dat de Helleense Republiek haar eigen kosten zal dragen.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Mengozzi Legal

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2003.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer (uitgebreid)

P. Lindh