ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)
16 september 1998 *

In zaak T-188/95,

Waterleiding Maatschappij „Noord-West Brabant" NV, vennootschap naar Nederlands recht, gevestigd te Oudenbosch (Nederland), vertegenwoordigd door P. H. L. M. Kuypers, advocaat te Breda, en H. M. Gilliams, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J.-M. Bauler, advocaat aldaar, Grand-Rue 47,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Vliet, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Fierstra en J. S. van den Oosterkamp, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

interveniënt,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking SG(95) D/8442 van de Commissie van 3 juli 1995 betreffende steungeval nr. NN 13/95 — Nederland — Wet belastingen op milieugrondslag,

wijst

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

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke en M. Jaeger, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 maart 1998,

het navolgende

Arrest

De feiten

1 In 1992 diende de Nederlandse regering bij de Staten-Generaal een voorstel van Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag in, thans de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: „WBM"). De regering stelde voor, nieuwe verbruiksbelastingen in te voeren op grondwater en afvalstoffen en de bestaande brandstofbelastingen in de nieuwe wet onder te brengen. Het voorstel voorzag in een

tarief van 0,25 HFL per m^3 grondwater onttrokken door waterleidingbedrijven (artikel 9, sub a). Voor andere bedrijven die zelf grondwater onttrekken (hierna: „zelfonttrekkers") zou een verminderd tarief gelden van 0,125 HFL per m^3 (artikel 9, sub b). Het voorstel voorzag evenwel in een algehele vrijstelling van de grondwaterbelasting voor zelfonttrekkers met een pompcapaciteit van ten hoogste 10 m^3 per uur (artikel 8, sub a). Onttrekkingen door een bedrijf voor beregenings- of bevloeiingsdoeleinden waren eveneens vrijgesteld, mits de te onttrekken hoeveelheid niet meer zou bedragen dan 100 000 m^3 (artikel 8, sub e). Voor afvalstoffen gold een tarief van 28,50 HFL per 1 000 kg (artikel 18). Het voorstel van wet bevatte voorts nog een vrijstelling voor niet-reinigbare verontreinigde baggerspecie en niet-reinigbare verontreinigde grond (artikel 17).

2 Bij schrijven van 7 augustus 1992 is dit voorstel van wet op grond van artikel 93, lid 3, EG-Verdrag aangemeld bij de Commissie.

3 Bij brief van 3 december 1992 deelde de Commissie de Nederlandse regering mede, dat zij bij beschikking SG(92) D/17278 van 25 november 1992 had besloten geen bezwaar in te brengen tegen de in de WBM vervatte steunmaatregelen ter zake van de belastingen op grondwateronttrekking en op aan een afvalverwerkingsinrichting aangeboden afval.

4 In die brief vermeldde zij, dat de verbruiksbelasting op de onttrekking van grondwater de volgende uitzonderingen toestond:

— een aantal vrijstellingen voor kleine onttrekkingen op tijdelijke en permanente basis, die als drempel fungeren om de uitvoerbaarheid van de belastinginning te vereenvoudigen;

— een gedifferentieerd tarief, naargelang de onttrekking door waterleidingbedrijven dan wel door zelfonttrekkers geschiedt.

5 Deze beschikking is vermeld in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 24 maart 1993 (PB C 83, blz. 3).

6 Bij schrijven van 6 december 1993 stelde de Nederlandse regering de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis van een voorstel tot wijziging van de WBM. De voorgestelde wijzigingen hadden onder meer betrekking op het tarief van de grondwaterbelasting, dat was vastgesteld op 0,34 HFL voor waterleidingbedrijven en 0,17 HFL voor zelfonttrekkers (nieuw artikel 9, sub a en b).

7 Bij schrijven van 13 april 1994 stelde de Commissie de Nederlandse regering in kennis van haar besluit van 29 maart 1994 om geen bezwaar te maken tegen deze wijzigingen.

8 Deze beschikking is vermeld in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 4 juni 1994 (PB C 153, blz. 20).

9 Vervolgens stelde de Nederlandse regering de Commissie bij schrijven van 27 oktober 1994 krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis van haar voorstel van wet tot wijziging van de WBM in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen, welk voorstel zij op 13 oktober 1994 bij de Staten-Generaal had ingediend.

10 Met betrekking tot de grondwaterbelasting stelde zij twee gunstige fiscale maatregelen voor (hierna: „spoelwatertegemoetkoming"), te weten een vrijstelling voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van het gebruik als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen (nieuw artikel 8, sub h, WBM), alsmede de mogelijkheid van teruggaaf van belasting voor bedrijven die bij waterleidingbedrijven betrokken water gebruiken als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen (nieuw artikel 10a).

11 Met betrekking tot de afvalstoffenbelasting voorzag het voorstel in een verhoging van het tarief van 28,50 HFL tot 29,20 HFL per 1 000 kg (nieuw artikel 18 WBM) en in de mogelijkheid van teruggaaf van belasting voor degene die ontinktingsresidu ter verwerking afgeeft (nieuw artikel 18a, lid 1; hierna: „tegemoetkoming voor ontinktingsresidu"), en voor degene die kunststofrecyclingafval ter verwerking afgeeft aan een afvalverwerkingsinrichting (nieuw artikel 18a, lid 2; hierna: „tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval").

12 Bij schrijven van 25 november 1994 verzocht de Commissie om aanvullende inlichtingen, die door de Nederlandse regering werden verstrekt bij brief van 20 december 1994. Daarin deelde de Nederlandse regering de Commissie mede, dat de Tweede kamer van de Staten-Generaal het wetsvoorstel inmiddels met enkele wijzigingen had goedgekeurd; een van deze wijzigingen betrof het tijdelijk aanmerken van reinigbare baggerspecie als niet-reinigbare baggerspecie.

13 De definitieve versie van de WBM met bovenbedoelde wijzigingen is op 23 december 1994 door de Nederlandse autoriteiten goedgekeurd. De wet is op 1 januari 1995 in werking getreden.

14 Ondertussen hadden verzoekster, een Nederlandse waterleidingmaatschappij, en de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (hierna: „VEWIN") op 16 december 1994 bij de Commissie een klacht ingediend waarin zij stelden, dat de WBM onverenigbaar was met het gemeenschapsrecht, en de Commissie onder meer verzochten het in artikel 93, lid 2, EG-Verdrag bedoelde formele onderzoek in te stellen naar de betrokken steunmaatregelen en klaagsters te horen alvorens een beslissing te nemen.

15 Bij schrijven van 25 januari 1995 met de aanhef „Steunmaatregel nr. NN 13/95 (N639/94) — Wetsvoorstel tot wijziging van de WBM" deelde de Commissie de Nederlandse regering mede, dat de steunmaatregelen als niet aangemeld werden

beschouwd, omdat het wetsvoorstel tot wijziging van de WBM in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen was aangenomen en in werking getreden voordat het door de Commissie was goedgekeurd. Voorts verzocht de Commissie om toezending van de volledige teksten van de WBM.

16 Bij schrijven van 15 februari 1995 deed de Nederlandse regering de Commissie deze teksten toekomen. Daarbij wees zij erop, dat deze identiek waren aan de teksten die reeds bij brief van 20 december 1994 waren toegezonden. Zij voegde hieraan toe, dat de teruggaafregeling pas vanaf 1 april 1995 zou worden toegepast, zodat de Commissie voldoende tijd had om een besluit te nemen.

17 Op 17 maart 1995 dienden verzoekster en de VEWIN een aanvullende klacht in, waarin zij nogmaals eisten, dat de Commissie het formele onderzoek naar de betrokken steunmaatregelen zou inleiden, en haar sommeerden de opschorting van de uitvoering van de WBM te gelasten.

18 Bij beschikking SG(95) D/8442 van 3 juli 1995 betreffende steungeval nr. NN 13/95 — Nederland — Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: „bestreden beschikking"), maakte de Commissie de Nederlandse regering haar standpunt kenbaar:

„(...) de steunelementen in de WBM, die binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst vallen, [kunnen als] verenigbaar met de gemeenschappelijke markt (...) worden beschouwd uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst gegeven hun overeenstemming met de bepalingen van paragraaf 3.4 van de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu" (bestreden beschikking, blz. 9, zevende alinea).

19 Bij brief van 2 augustus 1995 deelde zij klaagsters mede, dat zij haar goedkeuring hechtte aan de steunmaatregelen waartegen de twee klachten waren gericht. Bij deze brief was een kopie van de bestreden beschikking gevoegd.

Procesverloop en conclusies van partijen

20 Bij op 9 oktober 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld.

21 Bij op 11 december 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegde memorie heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

22 Bij beschikking van 27 maart 1996 is het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

23 Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft het Gerecht (Vierde kamer — uitgebreid) besloten de opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te voegen met de zaak ten gronde.

24 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— ingeval de bestreden beschikking niet op grond van de eerste vier door verzoekster aangevoerde middelen kan worden nietig verklaard, de Commissie te bevelen, alle interne documenten over te leggen die verband houden met de bestreden beschikking, teneinde uit te maken of deze met toepassing van het collegialiteitsbeginsel en het procedurereglement van de Commissie werd vastgesteld;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

25 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

26 Interveniënt verzoekt overeenkomstig de conclusies van de Commissie recht te doen.

27 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer — uitgebreid) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen is evenwel verzocht vóór de terechtzitting een aantal schriftelijke vragen te beantwoorden, waarop binnen de termijn is geantwoord.

28 Partijen zijn in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 25 maart 1998.

In rechte

29 Tot staving van haar beroep voert verzoekster zes middelen aan: 1) onregelmatigheid van de procedure als gevolg van het verzuim de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden; 2) schending van artikel 190 van het Verdrag; 3) schending van verschillende algemene beginselen van gemeenschapsrecht; 4) bevoegdheidsoverschrijding; 5) schending van artikel 163 van het Verdrag, en 6) verzuim om ten aanzien van de eerder door de Commissie goedgekeurde steunelementen van de WBM de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

30 Daar verzoekster haar vijfde middel ter terechtzitting heeft ingetrokken, is het tweede punt van het petitum, gericht op een maatregel tot organisatie van de procesgang tot staving van dat middel, zonder voorwerp geraakt.

De ontvankelijkheid

31 De Commissie en interveniënt achten het beroep om twee redenen niet-ontvankelijk: verzoekster wordt niet individueel geraakt door de bestreden beschikking in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, en de bestreden beschikking is een bevestigend besluit, voor zover daarbij steunelementen van de WBM verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard die reeds waren goedgekeurd bij inmiddels onaantastbaar geworden beschikkingen.

32 Deze twee niet-ontvankelijkheidsgronden dienen achtereenvolgens te worden onderzocht alvorens in te gaan op bepaalde bijzondere omstandigheden waarop verzoekster zich beroept ter rechtvaardiging van de ontvankelijkheid van het beroep.

A — *De vraag of verzoekster rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikking wordt geraakt*

Argumenten van partijen

33 De Commissie stelt, dat verzoekster niet individueel door de bestreden beschikking wordt geraakt.

34 Volgens vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht kunnen alleen ondernemingen die rechtstreeks met de begunstigden van staatssteun concurreren, in voorkomend geval individueel worden geraakt door een beschikking waarbij die steun wordt goedgekeurd.

35 In casu behoren de begunstigde ondernemingen tot de voedings- en genotmiddelenindustrie, de papier- en kartonindustrie en de kunststofrecyclingindustrie. Zij staan dus niet in een rechtstreekse concurrentieverhouding tot verzoekster, een waterleidingbedrijf. Verzoekster staat evenmin in een concurrentieverhouding tot zelfonttrekkers, die een vergunning hebben om zelf water aan de bodem te onttrekken om dit bij de productie van andere goederen aan te wenden.

36 Onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht van 5 november 1997, Ducros/Commissie (T-149/95, Jurispr. blz. II-2031, punten 33-43), en de beschikking van het Gerecht van 18 februari 1998, Comité d'entreprise de la Société française de production/Commissie (T-189/97, Jurispr. blz. II-335, punt 42), heeft de Commissie ter terechtzitting voorts gesteld, dat ook indien verzoekster belanghebbende zou zijn in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, deze omstandigheid nog niet bewijst dat zij door de bestreden beschikking individueel wordt geraakt in de zin van 's Hofs arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 205, 232).

37 Daarnaast stelt zij, dat verzoekster niet individueel kan zijn geraakt, gelet op het normatieve karakter van de bestreden beschikking, waarbij slechts de toepassing van belastingbepalingen met een algemene strekking wordt goedgekeurd. Een dergelijke beschikking is op objectief bepaalde situaties van toepassing en heeft rechtsgevolgen voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën van personen (arrest Gerecht van 5 juni 1996, Kahn Scheepvaart/Commissie, T-398/94, Jurispr. blz. II-477). De beschikking raakt verzoekster bijgevolg enkel in haar objectieve hoedanigheid van waterleidingmaatschappij.

38 De Commissie bestrijdt verzoeksters stelling, dat de litigieuze steun door de haar opgelegde heffingen wordt gefinancierd. De opbrengst van de in de WBM opgenomen belastingen komt immers ten goede aan de algemene begroting van de Nederlandse Staat. De financiering van de steun is hoe dan ook irrelevant voor de ontvankelijkheid van het beroep. Dat verzoekster zich benadeeld acht doordat zij bepaalde in de WBM opgenomen belastingen verschuldigd is, is geen ontvankelijkheidsgrond, daar deze omstandigheid geen verband houdt met de eventuele steunelementen van die wet.

39 Interveniënt is van oordeel, dat de in de rechtspraak geformuleerde criteria om te bepalen wanneer particulieren individueel worden geraakt door een beschikking van de Commissie waarbij staatssteun wordt goedgekeurd na de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, ook toepassing zouden moeten vinden wanneer de Commissie een besluit neemt krachtens artikel 93, lid 3, na een inleidend onderzoek. Door deze parallel te trekken, wordt het aantal mogelijke beroepen tegen beschikkingen krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag beperkt, teneinde recht te doen aan het doel van deze beroepen, te weten het veiligstellen van de rechten van belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, en aan de draagwijdte van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

40 Evenals de Commissie beklemtoont interveniënt, dat een verzoeker met de begunstigden van de betrokken steunmaatregel moet concurreren om als door de goedkeuringsbeschikking individueel geraakt te kunnen worden aangemerkt. In casu betreffen verzoeksters bezwaren enkel de omstandigheid, dat zij de in de

WBM geregelde belasting verschuldigd is. Zij houden dus geen verband met de concurrentie die zij in de uitoefening van haar bedrijfsactiviteit ondervindt. Verzoekster heeft derhalve niet aangegeven, om welke reden de bestreden beschikking haar rechtmatige belangen kan schaden en haar positie op de betrokken markt wezenlijk kan beïnvloeden, zoals in 's Hofs arrest van 28 januari 1996, Cofaz e. a./ Commissie (169/84, Jurispr. blz. 391, punt 28), wordt verlangd. Daarnaast betekent het enkele feit dat verzoekster een waterleidingbedrijf is, niet noodzakelijkerwijs dat zij met de begunstigden van de WBM-steun concurreert.

41 De Nederlandse regering merkt op, dat verzoeksters belang niet is gelegen in de afschaffing van de in de WBM vastgestelde tegemoetkomingen, maar in de buitenwerkingstelling van de daarin geregelde afvalstoffen- en grondwaterbelasting. Verzoekster geeft dienaangaande zelf aan, dat zij in belangrijke mate door de afvalstoffenbelasting wordt geraakt, omdat waterleidingbedrijven grote hoeveelheden reinigbaar slib produceren, waarover afvalstoffenbelasting moet worden betaald. Onder verwijzing naar de arresten van het Gerecht van 17 september 1992, NBV en NVB/Commissie (T-138/89, Jurispr. blz. II-2181, punt 33), en 27 april 1995, Casillo Grani/Commissie (T-443/93, Jurispr. blz. II-1375, punt 7), en het arrest van het Hof van 19 oktober 1995, Rendo e. a./Commissie (C-19/93 P, Jurispr. blz. I-3319, punten 12-16), zegt de Nederlandse regering, dat verzoekster naar haar oordeel geen procesbelang heeft, omdat zij geen concurrent is van de begunstigden van de steun, zodat eventuele nietigverklaring van de bestreden beschikking niet van invloed is op haar concurrentiepositie, en omdat nietigverklaring evenmin van invloed is op verzoeksters rechtspositie ingevolge de WBM, aangezien zij de in die wet geregelde belastingen verschuldigd blijft.

42 Verzoekster stelt daarentegen, dat zij wel individueel door de bestreden beschikking wordt geraakt. De ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een beroep tegen een beschikking van de Commissie in het kader van de voorafgaande procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag zijn minder streng dan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een beroep tegen een beschikking van de Commissie in het kader van de formele procedure van artikel 93, lid 2. Daarmee wordt beoogd de procedurele rechten van de belanghebbenden uit hoofde van laatstgenoemde bepaling te vrijwaren. Alle belanghebbenden zijn zonder onderscheid ontvankelijk in hun beroep tegen een beschikking die is gegeven in het kader van de voorafgaande procedure. Belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag zijn

niet alleen de door de steunmaatregel begunstigde onderneming of ondernemingen, maar evenzeer „de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de steun in hun belangen worden geraakt, met name concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen" (arresten Hof van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 16, en 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 24). Uit de woorden „met name" blijkt, dat de concurrenten van de steunontvanger door het Hof slechts als voorbeeld worden genoemd. Daarom volstaat het om een causaal verband te leggen tussen enerzijds de verlening van de steun en anderzijds de schade aan de belangen van de persoon of onderneming die een beroep tot nietigverklaring instelt; het is niet vereist dat deze met de steunontvanger concurreert.

43 Verzoekster concurreert hoe dan ook met zelfonttrekkers, aangezien bedrijven als gevolg van de WBM van afname van een waterleidingbedrijf zoals verzoekster overstappen op zelfonttrekking (zie punt 45 infra).

44 Verzoekster wordt in belangrijke mate door de afvalstoffenbelasting geraakt, omdat waterleidingbedrijven grote hoeveelheden reinigbaar slib produceren, die aan de afvalstoffenbelasting zijn onderworpen.

45 Verder heeft verzoekster een inkomstenderving geleden als gevolg van vluchtgedrag van ondernemingen die naar aanleiding van de in de WBM vervatte steunmaatregelen zijn overgestapt op zelfonttrekking, terwijl zij voorheen water afnamen van verzoekster. De WBM voorziet immers in vrijstellingen voor zelfonttrekkers, die onttrokken water aanzienlijk goedkoper maken dan water dat wordt afgenomen van verzoekster. Er bestaat dus een rechtstreeks causaal verband tussen de vrijstelling voor zelfonttrekkers en de door verzoekster geleden schade.

46 De spoelwatertegemoetkoming heeft hetzelfde effect. De gebruikers van spoelwater zijn immers in een zeer groot aantal gevallen zelfonttrekker. Het vluchtgedrag

van watergebruikers heeft onvermijdelijk verdere stijgingen van de waterprijs tot gevolg, hetgeen tot nog meer vluchtgedrag richting zelfonttrekking zal leiden, daar de meeste kosten van een waterleidingbedrijf vaste kosten zijn. Het is duidelijk, dat de waterprijs zal stijgen wanneer de kosten over een steeds kleiner aantal afnemers moeten worden omgeslagen.

47 Verzoekster wordt bovendien door de toegekende steun geraakt voor zover deze wordt gefinancierd door een verhoging van de in de WBM vervatte afvalstoffenbelasting van 28,50 HFL tot 29,20 HFL. Verzoekster wordt aldus extra belast om de aan andere bedrijven toegekende steun te financieren. Zij wordt dus door die steunmaatregelen geraakt.

48 De WBM is vastgesteld om het volume van de waterdistributie en het waterverbruik te beïnvloeden. Verzoekster wordt als waterleidingbedrijf derhalve door de in de WBM vervatte steunmaatregelen geraakt.

49 Waterleidingbedrijven nemen een unieke positie in binnen de werkingssfeer van de WBM. Zij zijn de enige ondernemingen die tegen het volle tarief van de grondwaterbelasting worden belast. Op het tijdstip van vaststelling van de WBM was het aantal onder het volle tarief vallende waterleidingbedrijven begrensd en kenbaar, zodat zij een gesloten groep vormen waarvan de leden worden geïndividualiseerd door de bij de WBM ingevoerde heffing.

Beoordeling door het Gerecht

50 Krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag kan iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen tot hem gerichte beschikkingen of tegen

beschikkingen die, hoewel gegeven in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.

51 In deze zaak dient eerst het begrip belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beroep te worden onderzocht. Vervolgens moet worden nagegaan, of verzoekster daadwerkelijk belanghebbende is in de zin van die bepaling.

— De hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beroep

52 In het kader van artikel 93 van het Verdrag moet onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de bij artikel 93, lid 3, van het Verdrag ingestelde voorafgaande fase van onderzoek van de steun, die enkel tot doel heeft de Commissie de gelegenheid te geven zich een eerste mening te vormen over de gehele of gedeeltelijke verenigbaarheid van de betrokken steun, en, anderzijds, de onderzoeksfase van artikel 93, lid 2, van het Verdrag. Slechts in het kader van deze onderzoeksfase, die bedoeld is om de Commissie volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, is de Commissie volgens het Verdrag verplicht, de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (arrest Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 22, en arresten Hof van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 16, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 38).

53 Wanneer de Commissie, zonder de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, op basis van lid 3 van dat artikel vaststelt, dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kunnen degenen voor wie deze procedurele waarborgen in het leven zijn geroepen, de eerbiediging ervan slechts verzekeren, indien zij de mogelijkheid hebben deze beschikking van de Commissie voor de gemeenschapsrechter te betwisten (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 23, Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 17, en Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 40). Een beroep tot nietigverklaring van een op grond van artikel 93, lid 3, van het Verdrag gegeven beschikking, ingesteld door een belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, wordt daarom door het Hof en het Gerecht ontvankelijk verklaard, wanneer de belanghebbende

met het instellen van dat beroep zijn procedurele rechten uit hoofde van artikel 93, lid 2, van het Verdrag beoogt veilig te stellen (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punten 23-26, en Matra/Commissie, reeds aangehaald punten 17-20; arrest Gerecht van 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e. a./Commissie, T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punt 45).

54 Wanneer een verzoeker echter niet de nietigverklaring van een in het kader van de voorafgaande procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag gegeven beschikking vordert op grond dat de Commissie zich niet heeft gehouden aan haar verplichting de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, of op grond dat de in laatstgenoemde bepaling bedoelde procedurele garanties niet in acht zijn genomen, is het enkele feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag kan worden beschouwd, niet voldoende om aan te nemen dat hij individueel wordt geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag (arrest Skibsværftsforeningen e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 45). In een dergelijk geval is het beroep slechts ontvankelijk indien de verzoeker door de bestreden beschikking wordt geraakt uit hoofde van andere omstandigheden, die hem op soortgelijke wijze als de adressaat kunnen individualiseren in de zin van het eerder genoemde arrest Plaumann/Commissie (arrest Skibsværftsforeningen e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 45).

55 In casu heeft de Commissie de bestreden beschikking gegeven op basis van artikel 93, lid 3, van het Verdrag zonder de formele procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden.

56 In haar verzoekschrift vordert verzoekster de nietigverklaring van de bestreden beschikking op grond dat de Commissie ten onrechte zou hebben geweigerd ten aanzien van de bij die beschikking goedgekeurde steun de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Zij is namelijk van mening, dat deze procedure had moeten worden ingeleid, omdat bij een eerste beoordeling van de betrokken steunmaatregelen was gebleken, dat deze ernstige problemen opleverden op het punt van de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

57 Gelet op het voorgaande zal zij dus als door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel geraakt moeten worden aangemerkt, indien zij belanghebbende blijkt te zijn in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

58 Het argument van de Commissie, dat de hoedanigheid van belanghebbende op zich niet voldoende is om verzoekster te individualiseren in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, moet derhalve worden afgewezen. Overigens moet erop worden gewezen, dat de rechtspraak waarop de Commissie zich ter onderbouwing van haar argument beroept (zie punt 36 supra), is ontwikkeld in het kader van beroepen tot nietigverklaring van beschikkingen waarbij steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werden verklaard nadat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag was ingeleid.

— De vraag of verzoekster belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag

59 De Commissie en de Nederlandse regering achten verzoekster geen belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, omdat zij geen rechtstreekse concurrent is van de begunstigden van de bij de bestreden beschikking goedgekeurde steunmaatregelen. Voorts zeggen zij onder verwijzing naar het arrest Kahn Scheepvaart/Commissie (reeds aangehaald), dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard, gelet op de algemene strekking van de bestreden beschikking.

60 Volgens vaste rechtspraak zijn belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag niet enkel de door een steunmaatregel begunstigde onderneming of ondernemingen, maar evenzeer de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de steun in hun belangen worden geraakt, met name concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen (arrest Hof Intermills/Commissie, reeds aangehaald, punt 16; zie ook reeds aangehaalde arresten Hof Cook/Commissie, punt 24; Matra/Commissie, punt 18, en Commissie/

Sytraval en Brink's France, punt 41, waarbij het arrest van het Gerecht van 28 september 1995, Sytraval en Brink's France/Commissie, T-95/94, Jurispr. blz. II-2651, werd bevestigd).

61 Het gebruik van de woorden „met name" door de gemeenschapsrechter zou er weliswaar op kunnen duiden, dat een onderneming die geen rechtstreekse concurrent is van de begunstigde van de steun, als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag kan worden aangemerkt, maar er moet op worden gewezen, dat in de zaak die tot het arrest Intermills/Commissie (reeds aangehaald) heeft geleid, de verzoekende partij de begunstigde was van een individuele steunmaatregel die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, terwijl de verzoeksters in de aan de arresten Cook/Commissie, Matra/Commissie en Sytraval en Brink's France/Commissie (reeds aangehaald) ten grondslag liggende zaken ondernemingen waren of vertegenwoordigden die met de begunstigde van de gelaakte individuele staatssteun concurreerden. Het beroep naar aanleiding waarvan het arrest Intermills/Commissie is gewezen, werd ontvankelijk verklaard op grond dat de verzoekster als begunstigde van de betrokken steun rechtstreeks en individueel door de beschikking van de Commissie werd geraakt (arrest Intermills/Commissie, punt 5). In de aan de arresten Cook/Commissie, Matra/Commissie en Sytraval en Brink's France/Commissie ten grondslag liggende zaken waren de verzoeksters als rechtstreekse concurrenten van de begunstigden van de gelaakte staatssteun duidelijk belanghebbenden in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag. Bovendien waren de beroepen gericht op de inachtneming van de in laatstgenoemde bepaling bedoelde procedurele garanties. De verzoeksters waren dus ontvankelijk in hun vordering tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie waarbij de steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werden verklaard (arresten Cook/Commissie, punten 23-26, en Matra/Commissie, punten 17-20), dan wel van de beschikking waarbij werd verklaard dat de gelaakte maatregelen geen steunmaatregelen waren in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 48).

62 Wanneer echter de Commissie zonder de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, op grond van lid 3 van dat artikel vaststelt, dat een algemene steunregeling verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dan is het tegen die beschikking ingestelde beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk wanneer de concurrentiepositie van de verzoeker op de markt niet door de steunverlening wordt aangetast. In een dergelijke situatie is de verzoeker immers geen belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

63 In zijn beschikking van 30 september 1992, Landbouwschap/Commissie (C-295/92, Jurispr. blz. I-5003), oordeelde het Hof dan ook (punt 12):

„(...) de in geding zijnde steunmaatregelen [komen] blijkens het dossier uitsluitend ten goede (...) aan een groep grote industriële ondernemingen die noch met verzoeker noch met de door hem vertegenwoordigde tuinbouwers in concurrentie staan. Door de handhaving dan wel de nietigverklaring van het besluit waarbij de Commissie die steunverlening aan bedoelde industriële ondernemingen heeft goedgekeurd, kunnen hun belangen derhalve op geen enkele manier worden beïnvloed."

64 Evenzo oordeelde het Gerecht in het arrest Kahn Scheepvaart/Commissie (punten 49 en 50), dat de verzoekster geen belanghebbende was in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag en dat zij niet met de begunstigden van de betrokken algemene steunregeling concurreerde, zodat zij daardoor „slechts zijdelings en potentieel werd getroffen". Het beroep werd daarom ook niet-ontvankelijk verklaard.

65 Derhalve moet nader worden ingegaan op de verschillende argumenten die verzoekster aanvoert om aan te tonen dat zij, ondanks het algemene karakter van de in de WBM vervatte steunmaatregelen, niettemin belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

66 Verzoekster stelt in de eerste plaats, dat waterleidingbedrijven de enige ondernemingen zijn die tegen het volle tarief van de grondwaterbelasting worden belast. Verder beklemtoont zij, dat zij grote hoeveelheden reinigbaar slib produceert, die aan de afvalstoffenbelasting zijn onderworpen, en dat deze belasting is verhoogd om de op 27 oktober 1994 bij de Commissie aangemelde steunmaatregelen te financieren.

67 Deze argumenten moeten worden afgewezen. Om te bewijzen dat zij belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, moet verzoekster immers aantonen, dat de steunmaatregelen van de WBM haar concurrentiepositie op de markt beïnvloeden. De omstandigheid dat verzoekster tegen het volle tarief van de grondwaterbelasting wordt belast, bewijst op zich niet, dat de in de WBM vervatte steunmaatregelen, en met name de tegemoetkoming op het punt van de grondwaterbelasting ten gunste van bepaalde ondernemingen, haar concurrentiepositie op de markt beïnvloeden. De omstandigheid dat de afvalstoffenbelasting zou zijn verhoogd om de kosten van bepaalde in de WBM vervatte steunmaatregelen te financieren, kan evenmin — en op de enkele grond dat verzoekster deze belasting verschuldigd is uit hoofde van haar objectieve hoedanigheid van afvalproducent, doch op dezelfde voet als iedere andere marktdeelnemer die zich in een gelijke situatie bevindt — leiden tot de conclusie, dat die steunmaatregelen haar concurrentiepositie op de markt beïnvloeden.

68 Aanvaarding van verzoeksters betoog zou impliceren, dat iedere belastingplichtige als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag kon worden aangemerkt ten opzichte van een steunmaatregel die uit de algemene middelen van een lidstaat wordt gefinancierd. Een dergelijke uitlegging zou duidelijk onverenigbaar zijn met de in de rechtspraak ontwikkelde uitlegging van artikel 93, lid 2, van het Verdrag (arresten Intermills/Commissie, punt 16; Cook/Commissie, punt 24; Matra/Commissie, punt 18, en Kahn Scheepvaart, punten 47-50, alle reeds aangehaald). Bovendien zou daarmee het begrip „individueel geraakte persoon" in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag in beroepen tot nietigverklaring van beschikkingen op basis van artikel 93, lid 3, van het Verdrag iedere juridische betekenis verliezen.

69 In de tweede plaats heeft verzoekster ter terechtzitting betoogd, dat waterleidingbedrijven de enige ondernemingen zijn waarvan redelijkerwijs kon worden verwacht dat zij beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking zouden instellen. Deze enkele omstandigheid bewijst echter evenmin dat verzoekster door de bij de bestreden beschikking goedgekeurde steunmaatregelen in haar concurrentiepositie wordt getroffen. Dit argument moet derhalve worden afgewezen, zonder dat het Gerecht behoeft in te gaan op de vraag of het te laat is voorgedragen. Zoals de Commissie ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond, is dit argument bovendien feitelijk onjuist. Immers, niets belette de rechtstreekse concurrenten van de begunstigden van de steunmaatregel in andere lidstaten, die als gevolg van de

voor de Nederlandse producenten geldende spoelwatertegemoetkoming in hun concurrentiepositie werden getroffen, beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking in te stellen.

70 Alvorens, in de derde plaats, op de overige argumenten van verzoekster in te gaan, dienen eerst de verschillende steunelementen van de WBM te worden behandeld, aangezien die argumenten juist betrekking hebben op specifieke steunelementen van die wet.

71 De wet bevat een reeks vrijstellingen van de afvalstoffenbelasting: een vrijstelling voor de verwerking van niet-reinigbare verontreinigde baggerspecie en niet-reinigbare verontreinigde grond (artikel 17); een vrijstelling voor de verwerking van afvalstoffen door het bedrijf in eigen beheer (artikel 12, sub c); een vrijstelling voor afvalstoffen die worden uitgevoerd (zie memorie van toelichting bij de WBM); een tegemoetkoming voor ontinktingsresidu (artikel 18a, lid 1); een tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval (artikel 18a, lid 2) en een vrijstelling voor de verwerking van reinigbare verontreinigde baggerspecie (brief van de Nederlandse regering aan de Commissie van 20 december 1994; zie punt 12 supra).

72 Verzoekster nu kan zonder meer aanspraak maken op met name de vrijstelling voor de verwerking van afvalstoffen in eigen beheer of de vrijstelling voor uitgevoerde afvalstoffen. Als potentieel begunstigde van deze vrijstellingen heeft verzoekster er geen enkel belang bij, de nietigverklaring van de bestreden beschikking te vorderen voor zover deze steunmaatregelen daarbij verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zouden worden verklaard.

73 De overige vrijstellingen van de afvalstoffenbelasting blijken ten goede te komen aan baggerbedrijven en aan ondernemingen die zijn gespecialiseerd in het ontinkten of het recycleren van kunststoffen. Deze vrijstellingen kunnen bijgevolg verzoeksters concurrentiepositie op de markt in principe niet beïnvloeden, daar zij een waterleidingbedrijf is.

74 Om aan te tonen dat zij niettemin belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, heeft verzoekster gedurende de schriftelijke behandeling voor het Gerecht enkel gesteld, dat zij in belangrijke mate door de afvalstoffenbelasting wordt geraakt, omdat waterleidingbedrijven grote hoeveelheden reinigbaar slib produceren, die aan de afvalstoffenbelasting zijn onderworpen, en dat de vrijstellingen van de WBM in deze wet worden gefinancierd door een verhoging van de afvalstoffenbelasting van 28,50 HFL tot 29,20 HFL.

75 Deze argumenten zijn reeds afgewezen in de punten 67 en 68 supra. Hoewel verzoekster als afvalstoffen producerend bedrijf stellig door de afvalstoffenbelasting wordt geraakt, is voorts uit de stukken niet gebleken, dat haar concurrentiepositie op de markt door de toekenning van de vrijstellingen van die belasting zou kunnen worden beïnvloed.

76 Daarnaast bevat de WBM een reeks tegemoetkomingen op de grondwaterbelasting: een verminderd tarief voor zelfonttrekkers (artikel 9, sub b) en een algehele vrijstelling voor zelfonttrekkers met een pompcapaciteit van ten hoogste 10 m^3 per uur (artikel 8, sub a; hierna tezamen: „zelfonttrekkerstegemoetkoming"); een vrijstelling voor onttrekkingen door een bedrijf ten behoeve van bevloeiings- of beregeningsdoeleinden, mits de te onttrekken hoeveelheid niet meer bedraagt dan 100 000 m^3 (artikel 8, sub e; hierna: „vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden") en een spoelwatertegemoetkoming (artikelen 8, sub h, en 10a).

77 Afgezien van de hierboven reeds onderzochte en afgewezen argumenten (punten 67 en 68), voert verzoekster met betrekking tot de zelfonttrekkerstegemoetkoming twee argumenten aan. Zij stelt om te beginnen, dat de WBM is aangenomen om het volume van de waterdistributie en het waterverbruik te beïnvloeden. Vervolgens betoogt zij, dat de zelfonttrekkerstegemoetkoming een aanzienlijke inkomstenderving heeft veroorzaakt, omdat verscheidene bedrijven die voorheen bij haar afnamen, op zelfonttrekking zijn overgestapt. Er zou dus een rechtstreeks causaal verband bestaan tussen de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de door verzoekster geleden schade.

78 Het eerste argument, dat niet nader wordt uitgewerkt, preciseert niet, of en, zo ja, in welke mate verzoeksters concurrentiepositie op de markt wordt beïnvloed door de in de WBM vervatte steunmaatregelen. Het moet derhalve worden afgewezen.

79 Ten aanzien van het tweede argument moet worden vastgesteld, dat de begunstigden van de zelfonttrekkerstegemoetkoming huidige of potentiële afnemers van verzoekster zijn. Via deze steunmaatregel worden zij ertoe aangezet, zelf water te onttrekken voor eigen gebruik. Verzoekster heeft berekend, zonder op dit punt door de Commissie of de Nederlandse regering te worden tegengesproken, dat het vluchtgedrag richting zelfonttrekking in 1995 tot een omzetdaling van circa 1 miljoen HFL heeft geleid (opmerkingen van verzoekster over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, blz. 5).

80 Uit dit door verzoekster met bewijzen gestaafde vluchtgedrag richting zelfonttrekking blijkt inderdaad, dat zelf onttrokken water en door waterleidingbedrijven geleverd water voor verzoeksters afnemers substitutiegoederen zijn. Onder dergelijke omstandigheden is de zelfonttrekkerstegemoetkoming rechtstreeks van invloed op de structuur van de watermarkt waarop verzoekster actief is, zodat haar concurrentiepositie op die markt daardoor wordt beïnvloed.

81 Met betrekking tot deze tegemoetkoming moet derhalve worden vastgesteld, dat verzoekster belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

82 Op het punt van de spoelwatertegemoetkoming heeft verzoekster vervolgens uitsluitend gesteld, dat deze hetzelfde effect heeft als de zelfonttrekkerstegemoetkoming, omdat de gebruikers van spoelwater in een zeer groot aantal gevallen zelfonttrekker zijn.

83 Dit argument moet worden afgewezen. De spoelwatertegemoetkoming houdt voor de huidige of potentiële afnemers van verzoekster op zich immers geen stimulans in om op zelfonttrekking over te gaan. Een bedrijf dat water afneemt van een waterleidingbedrijf, ontvangt teruggaaf van de belasting die het heeft betaald over grondwater dat wordt gebruikt als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen (artikel 10a van de WBM). Het draagt dus niet de last van een heffing op spoelwater. Wanneer dit bedrijf op zelfonttrekking overstapt, is het resultaat economisch gezien gelijk. Het betaalt dan immers ook geen belasting over zelf onttrokken water dat als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen wordt gebruikt (artikel 8, sub h, van de WBM).

84 Hieruit volgt, dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de spoelwatertegemoetkoming haar concurrentiepositie op de markt beïnvloedt. Ten aanzien van deze tegemoetkoming kan dus niet worden aangenomen, dat zij belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

85 De vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden ten slotte kan inderdaad aanleiding geven tot een zeker „vluchtgedrag" richting zelfonttrekking. Anders dan bij de spoelwatertegemoetkoming voorziet de WBM immers niet in de mogelijkheid van teruggaaf wanneer een bedrijf bij een waterleidingbedrijf water afneemt voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden. De vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden kan dus tot gevolg hebben, dat bepaalde bedrijven van afname van een waterleidingbedrijf overstappen op zelfonttrekking. Evenals de zelfonttrekkerstegemoetkoming (zie punten 79-81 supra) beïnvloedt dit steunelement dus verzoeksters concurrentiepositie op de markt, zodat zij ten aanzien van dit element belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.

86 Op grond van het voorgaande moet verzoekster ten aanzien van twee steunelementen van de WBM als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag worden aangemerkt: ten aanzien van de zelfonttrekkerstegemoetkoming en ten aanzien van de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden. Verzoekster moet daarom als door de bestreden beschikking rechtstreeks en

individueel geraakt worden aangemerkt, voor zover de Commissie deze twee steunelementen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard zonder de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in de leiden (arresten Cook/Commissie en Matra/Commissie, reeds aangehaald).

87 Volgens de Commissie en de Nederlandse regering waren beide steunelementen van de WBM reeds goedgekeurd bij inmiddels onaantastbaar geworden eerdere beschikkingen van de Commissie. Derhalve moet worden onderzocht, of de bestreden beschikking op het punt van de verenigbaarheid van deze twee steunelementen met de gemeenschappelijke markt een louter bevestigende handeling is.

B — *De ontvankelijkheid van het beroep voor zover gericht tegen een handeling die een bevestiging inhoudt van eerdere beschikkingen waarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden zijn goedgekeurd*

Argumenten van partijen

88 De Commissie en interveniënt stellen, dat het beroep te laat is ingesteld. De zelfonttrekkerstegemoetkoming is reeds goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van 25 november 1992, medegedeeld aan de Nederlandse regering bij brief van 3 december 1992 en in beknopte vorm bekendgemaakt in het Publicatieblad van 24 maart 1993 (zie punten 3-5 supra). Deze beschikking is nimmer door verzoekster aangevochten. Dienaangaande blijkt uit de brief van verzoekster en van de VEWIN van 16 december 1992, waarbij beiden hun klacht bij de Commissie hebben ingediend, dat verzoekster op dat moment op de hoogte was van de brief van de Commissie van 3 december 1992. Bij gebreke van kennisgeving of openbaarmaking ligt het op de weg van degene die kennis krijgt van het bestaan van een hem betreffende handeling, bijvoorbeeld door middel van openbaarmaking van de wezenlijke punten van het besluit in het Publicatieblad, zoals in casu, om binnen een redelijke termijn de volledige tekst ervan op te vragen (arrest Gerecht van

7 maart 1995, Socurte e. a./Commissie, T-432/93, T-433/93 en T-434/93, Jurispr. blz. II-503, punt 49). De Commissie heeft overigens op 25 november 1992 een persbericht over de beschikking van 1992 laten uitgaan en deze beschikking is vermeld in haar jaarverslag over de mededinging. Verder blijkt uit verzoeksters brief aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse zaken van 23 december 1994, dat zij toen reeds beschikte over een kopie van de brief van de Commissie van 3 december 1992.

89 Met betrekking tot de beschikking van 29 maart 1994, medegedeeld aan de Nederlandse regering bij brief van 13 augustus 1994 (zie punt 7 supra), merkt de Commissie op, dat de wijziging van de WBM is verschenen in het Publicatieblad van 4 juni 1994 en dat verzoekster kennelijk over de brief van 13 april 1994 beschikte, omdat deze bij de schriftelijke opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid was gevoegd.

90 Verzoekster is bijgevolg niet ontvankelijk in haar beroep, omdat zij heeft verzuimd tijdig beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 in te stellen nadat zij er bij hun openbaarmaking in het Publicatieblad kennis van had kunnen nemen (arrest Hof van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Jurispr. blz. I-833).

91 De Commissie en de Nederlandse regering betwisten voorts, dat de bestreden beschikking het resultaat is van een nieuwe algemene beoordeling van de WBM. Zij treedt dus niet in de plaats van de eerdere beschikking van 25 november 1992. De Commissie wijst erop, dat overeenkomstig 's Hofs arrest van 9 oktober 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 en 127/83, Jurispr. blz. 3435, punt 21), na de aanmelding van 27 oktober 1994 geen nieuwe, op zichzelf staande beoordeling van de reeds goedgekeurde belastingvrijstellingen meer nodig was.

92 Zij voegt hieraan toe, dat ook wanneer de goedgekeurde maatregelen niet onmiddellijk door de betrokken lidstaat worden uitgevoerd, het beginsel van rechtszekerheid vereist, dat een beschikking na afloop van de termijn van twee maanden van artikel 173 van het Verdrag onaantastbaar wordt, zodat de betrokken lidstaat erop

mag vertrouwen, dat hij de beoogde maatregel kan invoeren, en de Commissie ervan uit mag gaan, dat zij het dossier kan sluiten.

93 Naar aanleiding van verzoeksters stelling, dat de aanmelding van het WBM-voorstel door de Nederlandse regering op 7 augustus 1992 geen betrekking had op een voornemen tot invoering van een steunregeling, omdat de Staten-Generaal het voorstel van wet nog niet hadden aanvaard, beklemtonen de Commissie en interveniënt, dat de bewoordingen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, dat de aanmelding voorschrijft van „elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen", er niet op duiden, dat alleen definitieve steunmaatregelen kunnen worden aangemeld. Overigens blijkt duidelijk uit de rechtspraak, dat een lidstaat kan besluiten een reeds aangemelde voorgenomen maatregel te wijzigen (arrest Heineken Brouwerijen, reeds aangehaald).

94 Ten slotte merkt interveniënt op, dat de beschikking van 25 november 1992 gemotiveerd was, zodat verzoekster niet kan stellen dat deze bij gebreke van motivering als non-existent moet worden beschouwd.

95 Verzoekster bestrijdt dat haar beroep niet-ontvankelijk zou zijn omdat zij niet tegen de aan de bestreden beschikking voorafgaande goedkeuringsbesluiten zou zijn opgekomen. In casu kan slechts één wetsvoorstel dat door de Staten-Generaal is aangenomen, worden aangemerkt als „voornemen" in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, hetgeen de Kroon vervolgens bij Koninklijk Besluit in werking zal doen treden nadat het door de Commissie is goedgekeurd. De Staten-Generaal nemen namelijk de definitieve versie van een wet aan, zodat alle eerdere aanmeldingen door de Nederlandse regering niet relevant zijn. Alleen het in december 1994 door de Staten-Generaal goedgekeurde voorstel is een „steun-voornemen" in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Omdat de eerdere aanmeldingen bij de Commissie geen betrekking konden hebben op een „voornemen" in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, zou het prematuur zijn geweest daarop te reageren (als verzoekster al op de hoogte was geweest van deze aanmeldingen).

96 De bestreden beschikking bevat voorts een algemene beoordeling van alle in de WBM vervatte steunmaatregelen, zodat de eerdere goedkeuringen opnieuw zijn beoordeeld in het licht van latere wijzigingen. Verzoekster had de Commissie overigens expliciet aangespoord tot een algemene beoordeling van de WBM over te gaan, omdat in de rechtspraak is uitgemaakt, dat indien een voorgenomen maatregel vóór de definitieve vaststelling ervan wordt gewijzigd, het uitvoeringsverbod van artikel 93 van het Verdrag, en parallel daarmee de beoordeling van de Commissie, betrekking heeft op de gehele steunregeling, met inbegrip van de wijzigingen, en niet alleen op de wijzigingen afzonderlijk (zie arrest Heineken Brouwerijen, reeds aangehaald). Een algemene beoordeling van alle steunmaatregelen van de WBM was des te meer geboden, omdat de in eerdere voorstellen aangebrachte wijzigingen talrijk waren en de eerder goedgekeurde steunmaatregelen beïnvloedden, en omdat de Commissie met de goedkeuring van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (PB 1994, C 72, blz. 3) inmiddels haar beoordelingskader had aangepast. Verder blijkt uit de bestreden beschikking, dat de Commissie inderdaad is overgegaan tot een algemene beoordeling van de betrokken steunmaatregelen (blz. 8, tweede, derde en laatste alinea, en blz. 9, vijfde en laatste alinea). Daarin verklaart de Commissie uitdrukkelijk, dat zij geen enkele reden ziet haar standpunt inzake de eerdere voorstellen te herzien, en spreekt zij van „de WBM" en niet van „wijzigingen van de WBM". Bovendien heeft de Commissie, nadat verzoekster haar had medegedeeld dat de aangemelde tekst niet overeenkwam met de uiteindelijk vastgestelde tekst, de Nederlandse regering bij brief van 25 januari 1995 verzocht om toezending van de definitieve teksten van de WBM. Ten slotte hebben de Staten-Generaal hun goedkeuring gehecht aan de WBM als geheel en niet enkel ingestemd met wijzigingsvoorstellen van de Nederlandse regering.

97 Verzoekster is van oordeel, dat de Nederlandse regering krachtens het stelsel van artikel 93 van het Verdrag en ingevolge artikel 5 van het Verdrag, dat de verplichting oplegt te goeder trouw bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, verplicht was enkel de definitieve versie van de WBM aan te melden. De praktijk van de Nederlandse regering komt er echter op neer, dat zij een reeks van voorlopige voorstellen bij de Commissie heeft ingediend. Pas na de klacht van de VEWIN en verzoekster was de Commissie van de juiste tekst van de WBM in kennis gesteld, hetgeen voor haar aanleiding was de Nederlandse regering bij brief van 25 januari 1995 te verzoeken om „de volledige teksten van de WBM".

98 In haar repliek verwijst verzoekster voorts naar het arrest Socurte e. a./Commissie (reeds aangehaald). Zij stelt, nooit kennis te hebben gekregen van enige motivering voor de goedkeuring van de eerdere versies van het voorstel van de WBM. Pas toen verzoekster eind 1994 van de eerdere aanmeldingen vernam, heeft zij zich onmiddellijk tot de Commissie gewend en in een klacht uitvoerig uiteengezet, waarom de reeds verleende goedkeuring naar haar oordeel op geen enkele wijze te rechtvaardigen was.

99 Daarenboven waren de eerdere goedkeuringsbeschikkingen in het geheel niet gemotiveerd. Verzoekster was dus niet in staat de wettigheid ervan te verifiëren en te beslissen, of zij beroep tot nietigverklaring zou instellen. Uit de vermelding van de eerdere aanmeldingen in het *Publicatieblad* (zie hierboven punten 5 en 8) kon niet worden opgemaakt, aan wie de aangemelde steun ten goede kwam en om welke redenen de Commissie had besloten geen bezwaren in te brengen tegen de betrokken steunmaatregelen. De Commissie kon dan ook niet verwachten, dat verzoekster beroep zou instellen tegen deze beschikkingen, waarvan zij noch de details, noch de motivering kende. Iedere andere benadering zou erop uitlopen, dat de Commissie voordeel zou hebben bij haar eigen schending van artikel 190 van het Verdrag, dat onder meer tot doel heeft de rechten van derden te beschermen. Hoe dan ook, dergelijke motiveringsgebreken hebben tot gevolg, dat de beschikkingen als non-existent dan wel absoluut nietig zijn te beschouwen.

Beoordeling door het Gerecht

100 De door de Commissie en de Nederlandse regering aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond valt in twee onderdelen uiteen: 1) op het tijdstip waarop het onderhavige beroep werd ingesteld, waren de termijnen voor een beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 reeds verstreken, en 2) de bestreden beschikking is slechts de bevestiging van die twee beschikkingen.

101 Alvorens op het betoog van partijen in te gaan, zal eerst de chronologie van de besluiten van de Commissie met betrekking tot de verschillende in de WBM vervatte steunelementen nog eens worden samengevat.

102 Bij schrijven van 3 december 1992 deelde de Commissie de Nederlandse regering mede, dat zij bij beschikking SG(92) D/17278 van 25 november 1992 had besloten geen bezwaren in te brengen tegen de op 7 augustus 1992 aangemelde steunmaatregelen als vervat in het WBM-voorstel. Het voorstel waarop de beschikking van 25 november 1992 betrekking had, voorzag reeds in de zelfonttrekkerstegemoetkoming, te weten een algehele vrijstelling voor zelfonttrekkers met een pompcapaciteit van ten hoogste 10 m^3 per uur (artikel 8, sub a) en een verminderd tarief voor zelfonttrekkers boven deze drempelwaarde, dat toen was vastgesteld op 0,125 HFL per m^3 (artikel 9, sub b). Deze bepaling voorzag tevens reeds in de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden (artikel 8, sub e).

103 Bij schrijven van 6 december 1993 stelde de Nederlandse regering de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis van een voorstel tot wijziging van de WBM. De voorgestelde wijzigingen hadden onder meer betrekking op het tarief van de grondwaterbelasting, dat inmiddels was vastgesteld op 0,34 HFL voor waterleidingbedrijven en 0,17 HFL voor zelfonttrekkers (artikel 9). Bij schrijven van 13 april 1994 stelde de Commissie de Nederlandse regering in kennis van haar besluit van 29 maart 1994 om geen bezwaar te maken tegen de aangemelde wijzigingen van de WBM.

104 Bij schrijven van 27 oktober 1994 ten slotte stelde de Nederlandse regering de Commissie krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis van het voorstel van wet tot „wijziging van de WBM in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen". Naar aanleiding van deze aanmelding van 27 oktober 1994 is de bestreden beschikking gegeven. De gewijzigde WBM voorzag in een verhoging van het tarief van de afvalstoffenbelasting van 28,50 HFL tot 29,20 HFL per 1 000 kg (artikel 18), alsook in de invoering van een aantal tegemoetkomingen op de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting, te weten de spoelwatertegemoetkoming (artikelen 8, sub h, en 10a), de

tegemoetkoming voor ontinktingsresidu (artikel 18a, lid 1) en de tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval (artikel 18a, lid 2).

— Het verstrijken van de beroepstermijn ten aanzien van de beschikking van 25 november 1992 en 29 maart 1994

105 Uit bovenstaand chronologisch overzicht blijkt, dat de twee steunelementen van de WBM ten aanzien waarvan verzoekster als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag is aangemerkt, te weten de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden, reeds bij de beschikking van 25 november 1992 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren verklaard. Daarnaast is bij de beschikking van 29 maart 1994 een wijziging van het verminderd tarief van de grondwaterbelasting ten gunste van zelfonttrekkers verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. Het betreft het tarief van 0,17 HFL per m^3 (artikel 9), dat ook in de definitieve versie van de op 1 januari 1995 in werking getreden wet is opgenomen.

106 De aanmelding van 27 oktober 1994, naar aanleiding waarvan de bestreden beschikking is gegeven, houdt geen wijziging in van de twee steunelementen van de WBM ten aanzien waarvan verzoekster als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag is aangemerkt.

107 Doch zoals verzoekster terecht opmerkt, heeft de Commissie zich in de bestreden beschikking uitgesproken over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van *alle* in de WBM vervatte steunmaatregelen, en niet alleen over de verenigbaarheid van de op 27 oktober 1994 aangemelde wijzigingen. Zij heeft daarin immers vastgesteld (blz. 9, zevende alinea), dat „de steunelementen in de WBM (...) [als] verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst gegeven hun overeenstemming met de bepalingen van paragraaf 3.4 van de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu".

108 Alvorens in te gaan op de vraag, of de bestreden beschikking slechts de bevestiging vormt van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994, voor zover daarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werden verklaard, dient te worden onderzocht, of de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 ten aanzien van verzoekster onaantastbaar waren geworden toen het onderhavige beroep werd ingesteld. De rechtspraak, dat een beschikking die slechts de bevestiging vormt van een eerdere beschikking, geen voor beroep vatbare handeling is (arresten Hof van 25 oktober 1977, Metro/Commissie, 26/76, Jurispr. blz. 1875, punt 4; 15 december 1988, Irish Cement/Commissie, 166/86 en 220/86, Jurispr. blz. 6473, punt 16; 11 januari 1996, Zunis Holding e. a./Commissie, C-480/93 P, Jurispr. blz. I-1, punt 14; arresten Gerecht van 18 september 1997, Mutual Aid Administration Services/Commissie, T-121/96 en T-151/96, Jurispr. blz. II-1355, punt 48; 27 november 1997, Tremblay e. a./Commissie, T-224/95, Jurispr. blz. II-2215, punt 49, en beschikking Gerecht van 16 maart 1998, Goldstein/Commissie, T-235/95, Jurispr. blz. II-523, punt 41), berust op het streven eenmaal verstreken beroepstermijnen niet opnieuw te doen ingaan. Vanuit die invalshoek is een beroep tegen een bevestigende beschikking slechts niet-ontvankelijk indien de bevestigde beschikking ten aanzien van de belanghebbende onaantastbaar is geworden doordat daartegen niet binnen de voorgeschreven termijn beroep in rechte is ingesteld. Wanneer de bevestigde beschikking niet onaantastbaar is geworden, kan de belanghebbende hetzij de bevestigde beschikking, hetzij de bevestigende beschikking, hetzij beide beschikkingen aanvechten (arresten Hof van 11 mei 1989, Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer, 193/87 en 194/87, Jurispr. blz. 1045, punt 26, en arrest Gerecht van 27 oktober 1994, Chavanne de Dalmassy e. a./Commissie, T-64/92, JurAmbt. blz. II-723, punt 25).

109 Indien de termijnen van artikel 173 van het Verdrag voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 nog niet waren verstreken toen het onderhavige beroep werd ingesteld, zou dit bijgevolg ontvankelijk moeten worden verklaard, ondanks het eventuele louter bevestigende karakter van de bestreden beschikking, voor zover daarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard.

110 Er zij aan herinnerd, dat beroepen tot nietigverklaring volgens artikel 173, vijfde alinea, moeten worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennis-

geving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen. Deze termijn moet eventueel worden verlengd met een termijn wegens afstand, overeenkomstig artikel 102, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht juncto artikel 1 van bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

111 Hoewel een beschikking waarbij een door een lidstaat aangemelde steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, enkel wordt medegedeeld aan de adressaat, te weten de lidstaat, en slechts in beknopte vorm wordt openbaar gemaakt in het Publicatieblad, kan een derde te allen tijde daartegen beroep tot nietigverklaring instellen. Blijkens de rechtspraak ligt het immers op de weg van degene die kennis krijgt van het bestaan van een hem betreffende handeling, om binnen een redelijke termijn de volledige tekst ervan op te vragen. Met inachtneming van deze voorwaarde gaat genoemde termijn van twee maanden pas in op het tijdstip waarop de betrokken derde kennis krijgt van de exacte inhoud en motivering van de betrokken handeling, zodat hij zijn beroepsrecht kan uitoefenen (arrest Socurte e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 49).

112 Uit de brief van verzoekster aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse zaken van 23 november 1994 (bijlage XVI bij de dupliek) blijkt, dat zij op dat tijdstip reeds in het bezit was van een kopie van de brief van 3 december 1992 waarbij de Commissie haar beschikking van 25 november 1992 aan de Nederlandse autoriteiten mededeelde. In die brief verklaart haar raadsman immers: „Ik beschik reeds over een kopie van de brief van de Commissie van 3 december 1992." Uiterlijk op 23 november 1994 had verzoekster dus kennis gekregen van de exacte inhoud en motivering van de betrokken handeling, zodat zij haar beroepsrecht kon uitoefenen.

113 Op het tijdstip waarop het onderhavige beroep werd ingesteld, 9 oktober 1995, was derhalve de in artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag bedoelde beroepstermijn van twee maanden, verlengd met een afstandstermijn van zes dagen overeenkomstig artikel 102, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht juncto artikel 1 van bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering van het Hof, reeds verstreken voor de beschikking van 25 november 1992.

114 Met betrekking tot de beschikking van 29 maart 1994 moet worden vastgesteld, dat de pleitnota van 8 februari 1995 van de Nederlandse regering in het geding tegen de VEWIN en verzoekster (bijlage B bij de aanvullende klacht van 17 maart 1995; bijlage 5 bij het verzoekschrift) melding maakt van de brief van de Commissie van 13 april 1994 waarbij de beschikking van 29 maart 1994 aan de Nederlandse regering is medegedeeld, met de toevoeging, dat deze beschikking als productie 8 bij de pleitnota is gevoegd (punt 24). Ter terechtzitting erkende verzoekster desgevraagd, dat zij uiterlijk op 8 februari 1995 kennis had gekregen van de exacte tekst van de beschikking van 29 maart 1994. Op het tijdstip waarop het onderhavige beroep werd ingesteld, 9 oktober 1995, was de beroepstermijn, verlengd met een afstandstermijn van zes dagen, dus ook reeds verstreken voor de beschikking van 29 maart 1994.

115 Verzoeksters argument, dat de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 niet gemotiveerd waren, zodat zij niet kon beoordelen of het opportuun was een beroep tot nietigverklaring in te stellen, moet worden afgewezen. Mocht verzoekster immers hebben gemeend, dat de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 onvoldoende gemotiveerd waren, dan had zij daartegen beroep tot nietigverklaring op grond van motiveringsgebreken kunnen instellen, daar eventuele motiveringsgebreken niet beletten dat de beroepstermijn verstrijkt.

116 Verzoekster kan uit het vermeende motiveringsgebrek evenmin concluderen, dat de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 non-existent zijn, omdat een motiveringsgebrek op zichzelf niet behoeft te betekenen dat een handeling non-existent is. Een handeling kan immers alleen non-existent worden geacht indien daaraan een onrechtmatigheid kleeft die van een zo klaarblijkelijke ernst is, dat zij door de communautaire rechtsorde niet kan worden getolereerd (arrest Hof van 15 juni 1994, Commissie/BASF e. a., C-137/92 P, Jurispr. blz. I-2555, punten 49 en 50), hetgeen in de omstandigheden van dit geval geenszins kan worden gezegd.

117 Voorst stelt verzoekster, dat alleen het in december 1994 door de Staten-Generaal goedgekeurde voorstel een „steunvoornemen" is in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Het zou derhalve prematuur zijn geweest om tegen de beschikkingen

van 25 november 1992 en 29 maart 1994 op te komen, aangezien deze geen betrekking hadden op een „steunvoornemen" in de zin van laatstgenoemde bepaling.

118 Ook dit argument moet worden afgewezen. Artikel 93, lid 3, van het Verdrag schrijft de aanmelding voor van „elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen". Steunmaatregelen moeten dus bij de Commissie worden aangemeld wanneer zij nog in een ontwerpstadium verkeren, dat wil zeggen voordat zij tot uitvoering worden gebracht en zolang zij nog kunnen worden aangepast naar aanleiding van eventuele opmerkingen van de Commissie. Daar artikel 93, lid 3, van het Verdrag geen andere formele criteria bevat, staat het aan elke lidstaat te bepalen, in welk stadium van de wetgevingsprocedure hij het steunvoornemen aan het onderzoek van de Commissie zal onderwerpen, op voorwaarde evenwel dat dit voornemen niet tot uitvoering wordt gebracht voordat de Commissie de steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard.

119 De aanmeldingen van de Nederlandse autoriteiten van 7 augustus 1992 en 6 december 1993 hadden betrekking op steunmaatregelen, respectievelijk een wijziging van een steunmaatregel in een bij de Staten-Generaal ingediend voorstel van wet. Zij hadden dus betrekking op een „voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen" in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. De handelwijze van de Nederlandse autoriteiten, dat wil zeggen aanmelding van een wetsontwerp met steunmaatregelen vóór de formele aanvaarding daarvan door het nationale parlement, getuigde van een strikte nakoming van de verplichtingen die artikel 93 de lidstaten oplegt, aangezien de steunelementen in het wetsontwerp aldus nog gedurende dezelfde wetgevingsprocedure naar aanleiding van eventuele opmerkingen van de Commissie konden worden gewijzigd.

120 Uit het voorgaande volgt, dat de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 onaantastbaar waren geworden toen het onderhavige beroep werd ingesteld. Dit zou dus niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, indien zou blijken dat de bestreden beschikking slechts de bevestiging vormt van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994, voor zover daarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard.

Het zuiver bevestigende karakter van de bestreden beschikking

121 In de bestreden beschikking (blz. 9, zevende alinea) heeft de Commissie „de steunelementen in de WBM" verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. Deze verenigbaarverklaring is dus niet beperkt tot de op 27 oktober 1994 bij de Commissie aangemelde wijzigingen van de WBM. Derhalve rijst de vraag, of de bestreden beschikking, nu daarbij de reeds bij de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 goedgekeurde steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, slechts de bevestiging is van die beschikkingen. In dat geval is het geen voor beroep vatbare handeling (zie de in punt 108 supra aangehaalde rechtspraak), daar een dergelijke beschikking de belanghebbenden niet de mogelijkheid biedt, de discussie over de rechtsgeldigheid van de bevestigde handeling opnieuw te openen (arrest Hof van 22 maart 1961, Snupat/Hoge Autoriteit, 42/59 en 49/59, Jurispr. blz. 101, 147; arrest Gerecht Tremblay e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 49).

122 Dienaangaande blijkt in de eerste plaats uit de bestreden beschikking, dat de Commissie enkel de op 27 oktober 1994 aangemelde steunelementen heeft onderzocht, te weten de spoelwatertegemoetkoming, de tegemoetkoming voor ontinktingsresidu en de tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval. De Commissie wijst er immers aan het begin op (blz. 1, tweede alinea, van de beschikking), dat zij „aan de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel waarop de uitzonderingen zijn gebaseerd (...) op 25 november 1992 haar goedkeuring had gehecht". Vervolgens (blz. 4-6 van de beschikking) beschrijft zij de aangemelde tegemoetkomingen, waarna zij in de juridische beoordeling (blz. 6-10) onderzoekt, of deze steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

123 Met betrekking tot de reeds op 25 november 1992 goedgekeurde steunmaatregelen, met name de zelfonttrekkerstegemoetkoming (in de versie van de beschikking van 29 maart 1994) en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verklaart de Commissie (blz. 9, vijfde alinea, van de beschikking), dat zij „het niet noodzakelijk [acht] haar besluit van 1992 te herzien, daar de in de bovenstaande alinea's genoemde argumenten ook voor de wet in zijn oorspronkelijke versie gelden".

124 Gelet op de context, kan deze passage echter niet als een aanwijzing worden beschouwd, dat de reeds bij de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 goedgekeurde steunmaatregelen in de bestreden beschikking opnieuw zijn onderzocht.

125 Deze passage moet worden gezien als het antwoord op de klachten van verzoekster en de VEWIN van 16 december 1994 en 17 maart 1995, waarin zij de Commissie verzochten ten aanzien van alle in de WBM vervatte steunmaatregelen de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, waarbij zij nadrukkelijk stelden: „Het gaat immers om een globale (...) maatregel waarin alle heffingen, vrijstellingen en tegemoetkomingen een onlosmakelijk onderling verband hebben" (aanvullende klacht van 17 maart 1995, punt 8.4). Dit wil niet zeggen, dat de Commissie in de bestreden beschikking de in de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 behandelde steunmaatregelen opnieuw heeft onderzocht, doch moet aldus worden uitgelegd, dat de redenen die de Commissie ertoe hebben gebracht, de betrokken steunmaatregelen in de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, in de bestreden beschikking onverminderd blijven gelden.

126 De omstandigheid dat de bestreden beschikking een antwoord bevat op een verzoek in verzoeksters klacht, is niet van invloed op de eventuele ontvankelijkheid van dit beroep.

127 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de beschikkingen die de Commissie op het gebied van staatssteun geeft, tot de betrokken lidstaten zijn gericht. Dat geldt ook, wanneer die beschikkingen betrekking hebben op overheidsmaatregelen die in klachten als met het Verdrag strijdige staatssteun worden aangemerkt en de Commissie daarop weigert de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, omdat zij de gewraakte maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt acht (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 45).

128 Wanneer de Commissie, zoals in casu, in een onderzoek naar nieuwe steunmaatregelen antwoordt op een argument of verzoek van een klager met betrekking tot afzonderlijke, reeds goedgekeurde steunmaatregelen, bewijst dit op zichzelf nog niet, dat de Commissie deze opnieuw heeft onderzocht. Anders zou een onderneming enkel door een klacht in te dienen tegen reeds goedgekeurde steunmaatregelen, de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van de goedkeuringsbeschikking kunnen verlengen, indien deze nog niet is verstreken, dan wel deze opnieuw kunnen doen ingaan, indien de goedkeuringsbeschikking onaantastbaar is geworden op het moment waarop de klacht wordt ingediend, zulks terwijl de in artikel 173 van het Verdrag bedoelde beroepstermijn van openbare orde is (arrest Mutual Aid Administration Services/Commissie, reeds aangehaald, punt 38).

129 De Commissie was overigens niet verplicht de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden, die reeds waren goedgekeurd, in de bestreden beschikking opnieuw te onderzoeken, daar de op 27 oktober 1994 bij haar aangemelde wijzigingen van de WBM afzonderlijke steunmaatregelen betroffen die geen invloed konden hebben op het oordeel dat de Commissie in haar beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 over het oorspronkelijke WBM-voorstel had gegeven (arrest Heineken Brouwerijen, reeds aangehaald, punt 21).

130 Ter terechtzitting heeft verzoekster in antwoord op een vraag van het Gerecht trouwens erkend, dat twee van de drie op 27 oktober 1994 aangemelde steunmaatregelen, te weten de tegemoetkoming voor ontinktingsresidu en de tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval, geen verband hielden met de bij de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 goedgekeurde steunmaatregelen.

131 Er kan in redelijkheid immers niet worden gesteld, dat de tegemoetkoming voor ontinktingsresidu en voor kunststofrecyclingafval, die betrekking hebben op de afvalstoffenbelasting en zijn bedoeld voor een groep specifieke potentiële begunstigden, te weten de papier- en kartonindustrie en de kunststofrecyclingindustrie, van invloed hadden kunnen zijn op het effect van de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden, die

betrekking hebben op de grondwaterbelasting en het zelf onttrekken van grondwater stimuleren.

132 Gelet op het verschillende karakter van de tegemoetkomingen op de afvalstoffenbelasting enerzijds en de tegemoetkomingen op de grondwaterbelasting anderzijds, is het uitgesloten, dat de op 27 oktober 1994 bij de Commissie aangemelde tegemoetkomingen voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval invloed hadden kunnen hebben op het oordeel dat de Commissie reeds in haar beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 over de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden had gegeven.

133 Verzoekster betoogt echter, dat het derde op 27 oktober 1994 aangemelde steunelement, de spoelwatertegemoetkoming, de beoordeling van de zelfonttrekkerstegemoetkoming wel zou kunnen beïnvloeden. Zij verklaart, dat de bedrijven waaraan de spoelwatertegemoetkoming ten goede komt, veelal zelfonttrekkers zijn waarvoor reeds een verlichting van de grondwaterbelasting geldt, zodat het effect van de zelfonttrekkerstegemoetkoming daardoor wordt versterkt.

134 Dit argument moet worden afgewezen. De bij de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994 goedgekeurde steunmaatregel ten gunste van zelfonttrekkers wordt immers geenszins beïnvloed door de spoelwatertegemoetkoming, omdat deze geldt voor al het grondwater dat als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen wordt gebruikt, ongeacht of dit van een waterleidingbedrijf wordt afgenomen dan wel door de gebruiker zelf aan de bodem wordt onttrokken (zie punt 83 supra). De spoelwatertegemoetkoming kan derhalve niet van invloed zijn op het effect van de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden als goedgekeurd bij de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994.

135 Daarnaast kan het feit dat de Staten-Generaal op 23 december 1994 de WBM in haar geheel hebben aanvaard, en niet alleen de op 27 oktober 1994 bij de Commissie aangemelde wijzigingen, niet dienen als bewijs, dat de Commissie naar aanleiding van die aanmelding de reeds met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaarde steunelementen opnieuw heeft onderzocht.

136 Verzoekster kan evenmin als argument aanvoeren, dat de Commissie de Nederlandse regering bij schrijven van 25 januari 1995 heeft verzocht om toezending van de definitieve teksten van de WBM. Toezending van de volledige tekst van de WBM, zoals deze op 23 december 1994 door de Staten-Generaal was aanvaard, heeft de Commissie immers alleen maar kunnen overtuigen van het verschillend karakter van de op 27 oktober 1994 aangemelde steunelementen van de WBM ten opzichte van de steunelementen die reeds op 25 november 1992 en 29 maart 1994 waren goedgekeurd.

137 Dat de diverse door de Commissie beoordeelde steunmaatregelen een verschillend karakter hebben, impliceert tevens, dat ieder betoog over een vermeende praktijk van de Nederlandse autoriteiten om de Commissie een reeks van voorlopige voorstellen voor te leggen, moet worden afgewezen.

138 Verzoekster kan zich er evenmin op beroepen, dat de Commissie vóór de vaststelling van de bestreden beschikking haar beoordelingskader had aangepast, doordat zij in tussentijd een communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu had goedgekeurd. Daarin is immers uitdrukkelijk bepaald (punt 4.2): „Deze kaderregeling doet geen afbreuk aan de regelingen die op het moment van haar bekendmaking reeds waren goedgekeurd." Zou men het betoog van verzoekster volgen, dan had de Commissie de reeds bij de beschikking van 25 november 1992 goedgekeurde steunmaatregelen bij de vaststelling van haar beschikking van 29 maart 1994 opnieuw moeten onderzoeken, en niet eerst bij de vaststelling van de bestreden beschikking. De beschikking van 29 maart 1994, waarbij wijzigingen van de op 25 november 1992 goedgekeurde steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, is immers vastgesteld ná de bekendmaking van de communautaire kaderregeling in het Publicatieblad op 10 maart 1994. De beschikking van 29 maart 1994 is evenwel onaantastbaar geworden (zie punt 114 supra).

139 Daar de op 27 oktober 1994 aangemelde steunmaatregelen bovendien andere steunmaatregelen zijn dan die welke reeds op 25 november 1992 en 29 maart 1994 waren goedgekeurd, zou de Commissie zelfs het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel hebben geschonden, indien zij de reeds goedgekeurde steunmaatregelen in de bestreden beschikking opnieuw had onderzocht. Daarbij moet erop worden gewezen, dat de in de WBM vervatte steunmaatregelen ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking reeds door de Nederlandse autoriteiten tot uitvoering waren gebracht. Doch ook indien zij alle in de WBM vervatte steunmaatregelen, inclusief de op 27 oktober 1994 aangemelde, maar nog niet goedgekeurde maatregelen, tot uitvoering hadden gebracht, zou het uitvoeringsverbod van artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag evenwel niet voor de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden gelden, aangezien het andersoortige, reeds eerder beoordeelde steunmaatregelen betrof (zie arrest Heineken Brouwerijen, reeds aangehaald, punt 22).

140 De twee steunelementen van de WBM ten aanzien waarvan verzoekster belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, waren ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking dus niet alleen verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt, maar ook tot uitvoering gebracht in de zin van artikel 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag. Onder dergelijke omstandigheden had de Commissie de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden enkel opnieuw kunnen onderzoeken in het kader van de procedure van artikel 93, lid 1, van het Verdrag voor bestaande steunmaatregelen.

141 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden beschikking moet worden aangemerkt als een handeling die slechts de bevestiging vormt van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994, voor zover daarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard. Daar de termijnen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van de bevestigde beschikkingen reeds waren verstreken toen het onderhavige beroep werd ingesteld, moet dit niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover daarmee wordt opgekomen tegen de beoordeling van de Commissie van de twee reeds goedgekeurde steunmaatregelen.

C — *De bijzondere omstandigheden waarop verzoekster zich beroept ter rechtvaardiging van de ontvankelijkheid van het beroep*

142 In haar verzoekschrift voert verzoekster nog twee argumenten aan die, los van de vraag of zij belanghebbende is in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, de ontvankelijkheid van het beroep zouden rechtvaardigen.

143 In de eerste plaats wijst zij erop, dat zij bij de Commissie een klacht en vervolgens een aanvullende klacht heeft ingediend, waarvan in de bestreden beschikking melding wordt gemaakt. Zij vindt, dat het beroep ontvankelijk moet worden verklaard ter bescherming van de procedurele rechten die zij als klaagster jegens de Commissie geldend kan maken. Wanneer de Commissie in geval van een „voorafgaande procedure" wordt geconfronteerd met een klacht waarin serieuze argumenten ten aanzien van de verenigbaarheid van een steunmaatregel worden aangevoerd, zou zij verplicht zijn de zaak gedetailleerd en onpartijdig te onderzoeken en, wanneer zij voornemens is de klacht af te wijzen, de klager eerst de gelegenheid te bieden stelling te nemen ten aanzien van de door haar verzamelde gegevens en de conclusies die zij daaruit trekt (zie arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, en arresten Gerecht van 18 september 1995, SIDE/Commissie, T-49/93, Jurispr. blz. II-2501, en Sytraval en Brink's France/Commissie, reeds aangehaald).

144 In werkelijkheid blijkt uit de rechtspraak van het Hof, dat de Commissie niet verplicht is, in de bij artikel 93, lid 3, van het Verdrag bedoelde fase van het voorafgaand onderzoek van de steunmaatregelen de klagers te horen (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 59). Zou de Commissie immers verplicht zijn, in het kader van de voorafgaande procedure van artikel 93, lid 3, een contradictoir debat met de klager aan te gaan, dan zou dit kunnen leiden tot discordanties tussen de in die bepalingen voorziene procedureregeling en die van artikel 93, lid 2, van het Verdrag (ibid.).

145 Verzoeksters argument, dat tijdens de „voorafgaande procedure" haar procedurele rechten zouden zijn geschonden, moet derhalve worden afgewezen.

146 In de tweede plaats betoogt verzoekster, dat wanneer steunmaatregelen ten uitvoer worden gelegd door middel van fiscale of parafiscale heffingen, de personen en ondernemingen die aan dergelijke belastingen of heffingen zijn onderworpen, voor de nationale rechter tegen de inning daarvan kunnen opkomen dan wel teruggaaf kunnen vorderen (zie arresten Hof van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, punten 12 e. v.; 11 maart 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest, C-78/90-C-83/90, Jurispr. blz. I-1847; 11 juni 1992, Sanders Adour en Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, C-149/91 en C-150/91, Jurispr. blz. I-3899, punten 25 en 26; 16 december 1992, Lornoy e. a., C-17/91, Jurispr. blz. I-6523, en Claeys, C-114/91, Jurispr. blz. I-6559). Dit recht zou illusoir worden, indien de belasting- of heffingplichtigen niet voor het Gerecht zouden kunnen ageren tegen de goedkeuring van de steun door de Commissie. In een dergelijk geval beschikt de Commissie immers over een uitsluitende bevoegdheid met betrekking tot de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt en zijn de nationale rechters niet bevoegd het optreden van de Commissie op dit gebied te toetsen. Indien het onderhavige beroep niet-ontvankelijk werd verklaard, zou daarmee dus de beslissing van de Commissie om de formele procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag niet in te leiden, de facto aan iedere rechterlijke toetsing worden onttrokken.

147 Er zij aan herinnerd, dat in casu te laat beroep is ingesteld met betrekking tot de twee steunelementen van de WBM ten aanzien waarvan verzoekster als belanghebbende in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag is aangemerkt. De door verzoekster aangevoerde omstandigheden leveren geenszins grond op om de beroepstermijn van artikel 173 van het Verdrag opnieuw te doen ingaan. Verder is de nationale rechter weliswaar niet bevoegd zich over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt uit te spreken (arrest Hof van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Jurispr. blz. I-3829, punt 17), maar hij kan wel onderzoeken of een beschikking van de Commissie waarbij een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, geldig is. Daar de bevoegdheid om de ongeldigheid van een gemeenschapshandeling vast te stellen wanneer die ongeldigheid voor de nationale rechter wordt opgeworpen, aan het Hof is voorbehouden, is de nationale rechter die meent dat de betrokken beschikking ongeldig is, verplicht zich krachtens artikel 177 van het Verdrag met een prejudiciële vraag tot het Hof te wenden (arrest

Hof van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punten 14-17). Aanvaarding van verzoeksters betoog zou impliceren, dat elk beroep dat door een natuurlijke of rechtspersoon bij het Gerecht wordt ingesteld tot nietigverklaring van een handeling van een gemeenschapsinstelling, ontvankelijk zou moeten worden verklaard, omdat de nationale rechterlijke instanties niet bevoegd zijn zelf de ongeldigheid van handelingen van die instellingen vast te stellen (ibid., punt 20). Door een dergelijke uitlegging zou de voorwaarde dat verzoekster individueel moet zijn geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, iedere juridische betekenis verliezen.

148 Derhalve moet ook dit laatste argument van verzoekster worden afgewezen.

D — *Algemene conclusie*

149 Uit het voorgaande volgt, dat verzoekster uitsluitend als door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel geraakt kan worden aangemerkt, voor zover daarbij de zelfonttrekkerstegemoetkoming en de vrijstelling voor bevloeiings- of beregeningsdoeleinden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard. Waar het de goedkeuring van deze twee steunelementen betreft, is de bestreden beschikking evenwel een bevestigende handeling ten opzichte van de beschikkingen van 25 november 1992 en 29 maart 1994, waartegen niet tijdig beroep is ingesteld.

150 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

151 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij naast haar eigen kosten ook de kosten van de Commissie te dragen, overeenkomstig de vordering van deze instelling.

152 Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Het Koninkrijk der Nederlanden zal dus zijn eigen kosten dragen.

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

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten, alsmede in de kosten van de Commissie.

3) Verstaat dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn eigen kosten zal dragen.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 september 1998.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

P. Lindh