houdende verbod van een staatssteun voor vervoer per spoor van delfstoffen. Ook andere marktdeelnemers, met name de vervoerondernemingen en de afnemers, worden immers door een dergelijke beschikking geraakt. Men kan derhalve niet stellen dat de beschikking marktdeelnemers treft wier aantal of identiteit op het moment waarop zij werd gegeven, vaststond of kon worden vastgesteld.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-6/92 *

I — De feiten

De legge finanziaria nr. 887 van 22 december 1984 (financiewet 1985, Suppl. GURI nr. 356 van 29 december 1984, bijlage 3) bepaalt, dat de Italiaanse Staat een deel van de kosten voor het vervoer per trein van bepaalde goederen afkomstig uit Sicilië en Sardinië, zal vergoeden; de vergoeding bedraagt 30 % indien de vervoerde goederen uit onverwerkte delfstoffen bestaan, en 60 % indien het om in genoemde regio's geproduceerde en verwerkte stoffen gaat.

Het stelsel is in artikel 19, laatste streepje, van de wet omschreven als volgt:

„Het vervoer van bulkdelfstoffen op de eilanden geproduceerd en van daaruit verzonden, geniet een korting van 30 % op de nationale spoorwegtarieven. Deze korting wordt verhoogd tot 60 % voor op de eilanden geproduceerde en verwerkte stoffen. Het bedrag van de kortingen komt ten laste van de schatkist, die de nationale spoorwegen de krachtens de communautaire wetgeving verschuldigde bedragen vergoedt."

De Commissie heeft zich de vraag gesteld, of het Italiaanse stelsel verenigbaar is met artikel 80 EEG-Verdrag; krachtens deze bepaling is het aan de Lid-Staten verboden, voor het vervoer van goederen gunstige voorwaarden op te leggen in het belang van bepaalde ondernemingen, en is de Commissie bevoegd zodanige maatregelen goed te keuren na de noodzaak ervan voor de betrokken gebieden en de gevolgen ervan voor de mededinging tussen de takken van vervoer aan een onderzoek te hebben onderworpen.

Artikel 80 luidt als volgt:

„1. Met ingang van de tweede etappe is het aan een Lid-Staat, behoudens machtiging van de Commissie, verboden voor het vervoer

* Procestaal: Italiaans.

binnen de Gemeenschap de toepassing van prijzen en voorwaarden op te leggen welke enig element van steun of bescherming in het belang van een of meer ondernemingen of bepaalde industrieën inhouden.

2. De Commissie onderwerpt eigener beweging of op verzoek van een Lid-Staat de in lid 1 bedoelde prijzen en voorwaarden aan een onderzoek en houdt daarbij met name rekening, enerzijds met de vereisten van een passend regionaal economisch beleid, met de behoeften van minder ontwikkelde gebieden alsmede met de vraagstukken welke zich in door politieke omstandigheden ernstig benadeelde streken voordoen, en anderzijds met de gevolgen van die prijzen en voorwaarden voor de mededinging tussen de takken van vervoer.

Na raadpleging van elke betrokken Lid-Staat neemt zij de noodzakelijke beschikkingen.

3. Het in lid 1 bedoelde verbod geldt niet voor mededingingstarieven."

Bij brieven van 7 september en 18 december 1989 nodigde de Commissie overeenkomstig artikel 80, lid 2, de Italiaanse regering uit haar opmerkingen te maken. Vervolgens trachtte zij bij schrijven van 1 augustus 1990 een datum voor overleg vast te stellen. Toen zij van de Italiaanse autoriteiten geen bevredigend antwoord ontving, stelde de Commissie tenslotte beschikking 91/523/EEG van 18 september 1991 vast, inzake de afschaffing van steuntarieven voor de Italiaanse spoorwegen ten behoeve van het vervoer van bulkdelfstoffen en op de eilanden Sicilië en Sardinië geproduceerde en verwerkte stoffen (PB 1991, L 283, blz. 20; hierna: „beschikking").

Blijkens de considerans van deze beschikking beschouwt de Commissie het Italiaanse stelsel als onverenigbaar met artikel 80 van het Verdrag, daar het ertoe dient, bepaalde in voornoemde regio's gelegen ondernemingen te steunen, niet noodzakelijk is voor de ontwikkeling van deze regio's en de mededinging tussen de vervoertakken ernstig verstoort.

Wat het belang van het stelsel van steuntarieven voor de ontwikkeling van de betrokken regio's betreft, wijst de Commissie erop,

„dat bedoelde tariefverminderingen zonder vervaldatum worden toegekend; dat deze hulp niet aanspoort tot de structurele ontwikkeling en de verbetering van de situatie in de betrokken regio's; (...) dat de getroffen maatregelen niet kunnen worden gerechtvaardigd in het kader van een regionaal beleid en niet voorzien in de behoeften van minder ontwikkelde regio's".

Met betrekking tot de invloed van het stelsel op de mededinging tussen de vervoertakken, beklemtoont de Commissie,

„dat dit de concurrentiepositie van andere vervoertakken kan schaden en ingrijpend veranderen; dat de Commissie in kennis is gesteld van het bestaan van concrete gevallen van dergelijke berokkende schade; (...) dat er een groot gebrek aan evenwicht bestaat tussen de hoeveelheid naar Sicilië en Sardinië vervoerde goederen en de hoeveelheid vanuit deze regio's vervoerde goederen en dat het de vervoerondernemers als gevolg hiervan onder normale concurrentievoorwaarden reeds moeilijk valt vracht te vinden om vanaf de eilanden te vervoeren; dat deze moeilijkheden als gevolg van de steuntarieven alleen maar groter kunnen worden".

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 januari 1992, hebben de Federazione sindacale italiana dell'Industria estrattiva (hierna: „Federatie"), de Società italiana Sali alcalini SpA, Thalassia SpA, Laviosa chemica mineraria SpA en de Società sarda di Bentonite SpA overeenkomstig artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld en geconcludeerd dat het den Hove behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— ten gronde, beschikking 91/523/EEG van de Commissie van 18 september 1991 inzake de afschaffing van steuntarieven voor de Italiaanse spoorwegen ten behoeve van het vervoer van bulkdelfstoffen en op de eilanden Sicilië en Sardinië geproduceerde en verwerkte stoffen, nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

Bij akte van 7 februari 1992 heeft de Commissie krachtens artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering het Hof verzocht

— uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep zonder op de zaak ten gronde in te gaan,

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren,

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

In hun opmerkingen, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 maart 1992, hebben verzoeksters het Hof verzocht de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen, haar te verwijzen in de op het incident gevallen kosten en de uitspraak over de resterende kosten aan te houden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid over te gaan.

Bij beschikkingen van 17 december 1992 heeft de president de regio's Sicilië en Sardinië toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoeksters.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoeksters betogen, dat het beroep ontvankelijk is.

Tot staving van hun standpunt voeren zij allereerst aan, dat zij er belang bij hebben dat de bestreden beschikking wordt nietigverklaard; hun redenering spitst zich toe op drie argumenten.

Het eerste argument: voor de goedkeuring van de steunmaatregelen vormt de beschikking een beletsel, dat middels een arrest tot nietigverklaring uit de weg kan worden geruimd. Wanneer de beschikking eenmaal is nietigverklaard, kunnen verzoeksters vorde-

ren dat de Commissie een tweede beschikking geeft, waarin de bestreden maatregelen, ten einde in overeenstemming te zijn met het Verdrag, worden goedgekeurd, daar zij noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de betrokken regio's en de mededinging tussen vervoertakken niet verstoren.

Dat een dergelijke beschikking kan worden verlangd, wordt bevestigd in artikel 80, lid 2, van het Verdrag, dat bepaalt dat de Commissie eigener beweging het nemen van steunmaatregelen kan goedkeuren, zonder dat een Lid-Staat hierom verzoekt. Deze bepaling houdt in, dat natuurlijke of rechtspersonen zich met een verzoek om goedkeuring tot de Commissie kunnen wenden en dat de Commissie hieraan gevolg moet geven of, indien zij het verzoek afwijst, haar standpunt moet motiveren.

Het tweede argument: anders dan de Commissie betoogt, vloeit het verbod van de Italiaanse maatregelen voort uit de beschikking en niet uit het Verdrag. Verzoeksters hebben er derhalve belang bij, de nietigverklaring van deze beschikking te vorderen.

In dit opzicht beklemtonen verzoeksters, dat indien het verbod uit het Verdrag zou voortvloeien, de Commissie een beroep wegens niet-nakoming tegen Italië had moeten instellen zodra de verboden maatregelen van kracht werden (op 1 januari 1985). Zij voeren voorts aan, dat het Verdrag andere verbodsbepalingen bevat waarvan de Lid-Staten kunnen worden ontheven, wanneer de Commissie of de Raad hiermee instemmen. In dit verband merken verzoeksters zonder verdere verwijzing op, dat het Hof in geen van de gevallen die onder deze verbodsbepalingen vallen, de door particulieren ingestelde beroepen tegen weigeringen van die instellingen om de gevraagde ontheffing te verlenen, niet-ontvankelijk heeft verklaard om reden dat zij er geen belang bij hadden.

In de tweede plaats betogen verzoeksters, dat de bestreden beschikking hen (i) rechtstreeks en (ii) individueel (iii) raakt. Zij worden erdoor geraakt, voor zover zij voordeel hebben van de steunmaatregelen waarop de beschikking betrekking heeft. De beschikking raakt verzoeksters rechtstreeks, aangezien zij Italië geen enkele beoordelingsvrijheid geeft, zodat dit gedwongen is de maatregelen in te trekken. En verzoeksters zijn individueel geraakt, voor zover zij behoren tot de beperkte categorie ondernemingen die op Sicilië of Sardinië de in de beschikking omschreven stoffen winnen of produceren, en deze ondernemingen wegens hun geringe aantal door de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikking konden worden geïdentificeerd.

Het individuele verband tussen verzoeksters en de bestreden handeling verdraagt zich met de vaste rechtspraak van het Hof, luidens welke een zodanig verband bestaat, wanneer de handeling met het oog op de bijzondere positie van de verzoeker wordt verricht, dan wel wanneer die handeling een besloten kring van rechtssubjecten betreft tot wie de verzoeker behoort, en die kenbaar waren op het ogenblik waarop de handeling werd verricht (zie arresten van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 199; 1 juli 1965, gevoegde zaken 106/63 en 107/63, Töpfer, Jurispr. 1965, blz. 525; en 23 november 1971, zaak 62/70, Bock, Jurispr. 1971, blz. 897).

In de derde plaats beklemtonen verzoeksters, dat nu aan geen andere dan bovengenoemde voorwaarden behoeft te worden voldaan, het beroep ontvankelijk moet worden verklaard.

Met name behoeven verzoeksters niet aan te tonen, dat Italië slechts in schijn de adressaat van de beschikking was, terwijl deze in feite

verzoeksters betrof. Volgens verzoeksters behoeft een verzoeker, wanneer het om een verordening gaat, alleen aan te tonen dat hij de werkelijke adressaat van de bestreden handeling is; hij moet dan bewijzen, dat de handeling die de vorm van een verordening heeft, in werkelijkheid een beschikking is die hem rechtstreeks en individueel raakt.

De *Commissie* is van oordeel, dat het beroep niet-ontvankelijk is.

Vooraf herinnert zij eraan, dat de goedkeuring van steunmaatregelen zoals die welke in Italië van kracht zijn, een ontheffing vormt van het verbod van preferentiële tarieven en dat afwijkingen van het Verdrag restrictief moeten worden uitgelegd. Zij leidt hieruit af, dat een beroep tegen een beschikking waarin een afwijking wordt geweigerd, alleen dan ontvankelijk kan worden verklaard, wanneer aan strikte voorwaarden is voldaan.

Vervolgens zet de Commissie uiteen, waarom zij meent dat het onderhavige beroep niet aan deze eisen voldoet.

In de eerste plaats zijn het verbod van preferentiële tarieven en de voorwaarden voor het verkrijgen van een ontheffing in het Verdrag zelf geregeld. In de beschikking wordt enkel vastgesteld, dat in casu niet aan die voorwaarden is voldaan, maar de situatie van verzoeksters wordt er niet door gewijzigd.

Hieruit trekt de Commissie twee conclusies.

Om te beginnen heeft de beschikking geen rechtsgevolg en kan zij dus geen voorwerp van beroep zijn.

Vervolgens hebben verzoeksters er geen belang bij, nietigverklaring van een handeling te verkrijgen die hen rechtens niet raakt.

Wat het procesbelang van verzoeksters betreft, voegt de Commissie eraan toe, dat een arrest houdende nietigverklaring van de beschikking het verbod van die maatregelen onverlet zou laten, aangezien dit verbod uit het Verdrag zelf voortvloeit. Bovendien, indien verzoeksters een dergelijke beslissing zouden verkrijgen, kunnen zij niet vorderen dat de Commissie een beschikking tot goedkeuring van de maatregelen neemt; artikel 80 kent de ondernemingen ter zake geen enkel recht van initiatief toe.

In de tweede plaats betoogt de Commissie, dat verzoeksters door de beschikking niet individueel worden geraakt.

In dit opzicht maakt zij onderscheid tussen enerzijds de Federatie, die als vereniging van ondernemingen in het kader van het onderhavige beroep optreedt in naam van haar leden, en anderzijds de ondernemingen die zelf beroep hebben ingesteld.

De Federatie dient aan te tonen, dat haar eigen belang — dat wil zeggen anders dan dat van haar leden — is geschaad (beschikkingen van 24 oktober 1962, gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, Jurispr. 1962, blz. 937; 11 juli 1979, zaak 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, Jurispr. 1979, blz. 2429; en conclusie van advocaat-generaal

Mancini bij arrest van 10 juli 1986, zaak 282/85, DEFI, Jurispr. 1986, blz. 2469), wat niet uit de processtukken blijkt.

De ondernemingen zijn enkel geraakt in hun objectieve hoedanigheid van ondernemingen die op Sicilië en Sardinië bepaalde activiteiten uitoefenen, juist zoals iedere andere onderneming die zich feitelijk of potentieel in een gelijke situatie bevindt. Een zodanig verband volstaat niet om tegen de beschikking op te komen (zie arrest van 14 juli 1983, zaak 231/82, Spijker Kwasten, Jurispr. 1983, blz. 2559, en beschikking van 14 november 1991, gevoegde zaken C-232/91 en C-233/91, Nikou Petridi, Jurispr. 1991, blz. I-5351).

De laatste niet-ontvankelijkheidsgrond houdt verband met de adressaat van de beschikking. Wil het beroep ontvankelijk zijn, dan dienen verzoeksters aan te tonen, dat de beschikking alleen in schijn tot Italië, maar in werkelijkheid tot verzoeksters is gericht. Aan dit vereiste is in casu niet voldaan, aangezien de beschikking betrekking heeft op de politieke keuze van Italië om dergelijke maatregelen in te voeren. Deze keuze is als onverenigbaar met het Verdrag aangemerkt en de beschikking is de handeling door middel waarvan de auteur van de maatregelen van die onverenigbaarheid in kennis is gesteld.

IV — Antwoorden op een vraag van het Hof

Ter terechtzitting van 11 februari 1993 heeft het Hof verzoeksters verzocht de lijst van de door de preferentiële tarieven begunstigden over te leggen en nauwkeurig aan te geven, op welke grond zij tot die begunstigden behoren.

Verzoeksters hebben een lijst met vijf begunstigden overgelegd. Twee van die vijf behoren tot de ondernemingen die het onderhavige beroep hebben ingesteld, te weten de Società italiana Sali alcalini SpA en de Società sarda di Bentonite SpA. De drie andere begunstigden zijn SIES SpA, te Trapani, Sviluppo industriale miniere sarde SpA, te Villaspeciosa (maar deze onderneming wordt gecontroleerd door Laviosa chemica mineraria SpA, verzoekster in de onderhavige zaak) en Maffei SpA, gevestigd te Milaan (deze onderneming controleert de Srl Maffei sarda Cagliari, houdster van een concessie voor de ontginning van een veldspaatafzetting.

Verzoeksters hebben hieraan toegevoegd: „Vroeger kwamen de voorzieningen waarom het hier gaat, gedurende korte perioden en ten aanzien van beperkte hoeveelheden produkten ten goede aan: Thalassia SpA, verzoekster in de onderhavige zaak (Thalassia SpA wordt geheel gecontroleerd door de Società italiana Sali alcalini SpA); de groep ENI, die EVC SpA en SAMIM SpA controleert; en de groep EFIM, die de vennootschap ALUMIX SpA controleert."

Verzoeksters hebben vier afschriften van vrachtbrieven bijgevoegd.

De *regio Sardinië* is van oordeel, dat men uit deze lijst moet begrijpen dat alle ondernemingen waaraan de preferentiële tarieven ten goede zijn gekomen, mijnen of zoutmijnen op Sicilië of Sardinië exploiteren. Ingevolge koninklijk decreet nr. 1443 van 29 juli 1927 kunnen mijnen echter alleen worden geëxploiteerd krachtens een concessie. Een onderneming dient derhalve houdster van een concessie te zijn om voor het betrokken tarief in aanmerking te komen.

De regio Sardinië meent, dat de beschikking verzoeksters rechtstreeks raakt, doordat zij de Italiaanse Staat voorschrijft een maatregel op te heffen waarvan verzoeksters daadwerkelijk profijt hebben. Bovendien raakt deze beschikking hen individueel, aangezien zij houdster zijn van een door de Italiaanse Staat afgegeven mijnconcessie en in deze hoedanigheid verschillen van de algemene categorie van de overige marktdeelnemers.

De regio Sardinië is van mening, dat een persoon individueel kan zijn geraakt door een tot een derde gerichte beschikking, indien zij uit hoofde van een feitelijke of rechtstoestand zich van de overige rechtssubjecten onderscheidt op soortgelijke wijze als de adressaat van de beschikking. Zij baseert zich hiervoor op een analyse van de arresten van 17 september 1980 (zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671) en 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219).

In de zaak Philip Morris kwam een enkele onderneming in aanmerking voor de steun die een Lid-Staat beoogde te verlenen. Ook al zou zij het willen, een derde onderneming zou nooit niet in dezelfde situatie als Philip Morris kunnen verkeren. In de zaak Van der Kooy daarentegen kon eenieder in dezelfde positie van steunbegunstigde komen als de verzoeker. Op grond van de arresten van 1 juli 1965 (Töpfer), 23 november 1971 (Bock; beide reeds aangehaald) en 27 november 1984 (zaak 232/81, Agricola Commerciale Olio, Jurispr. 1984, blz. 3881) is de regio Sardinië van oordeel, dat het individuele belang ontstaat wanneer het niet enkel van de wil van een particulier afhangt, of hij al dan niet behoort tot de categorie van rechtssubjecten die door de handeling rechtstreeks zijn geraakt.

Ook de *regio Sicilië* ondersteunt verzoeksters. Volgens haar vormen de begunstigden van deze steunfaciliteiten, wegens de aard van de produkten die voor de steuntarieven in aanmerking komen, een besloten kring en zijn zij als mijnconcessiehouders gemakkelijk te identificeren.

De *Commissie* wijst erop, dat zij de Italiaanse spoorwegen vragen heeft gesteld over de door verzoeksters overgelegde lijst.

De Italiaanse spoorwegen hebben geantwoord, dat de lijst juist was, maar dat de erop voorkomende ondernemingen niet als een besloten kring konden worden beschouwd, aangezien iedere onderneming die voldoet aan de door de wet gestelde voorwaarden om voor het preferentiële tarief in aanmerking te kunnen komen, daar recht op heeft.

Volgens de Commissie blijkt uit de lijst derhalve niets van het bestaan van een besloten kring.

De Commissie beklemtoont, dat de bewering van verzoeksters, dat alleen houders van een mijnconcessie voor bedoeld tarief in aanmerking komen, onjuist is. Uit de door verzoeksters overgelegde vrachtbrieven blijkt immers, dat de gebruiker, om voor dat tarief in aanmerking te komen, eenvoudig dient te verklaren, dat de verzonden goederen bestaan uit op Sardinië of Sicilië geproduceerde of verwerkte delfstoffen. Voor de verwerking van delfstoffen is immers geen enkele vergunning van de overheid vereist, en trouwens evenmin voor het vervoer van zulke stoffen. De Commissie wijst er bovendien op, dat bepaalde door verzoeksters overgelegde vrachtbrieven de naam van een ander vervoerbedrijf dragen dan van die

welke op de lijst voorkomen. In elk geval is het vereiste van een mijnconcessie zelfs niet voldoende om van de concessiehouders een categorie rechtssubjecten te maken die individueel wordt geraakt in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. Ieder ander kan immers zo een concessie aanvragen.

De Commissie merkt voorts op, dat de lijst niet de begunstigden vermeldt, maar enkel zij die van het tarief gebruik maken. Dienaangaande wijst zij erop, dat verzoeksters niet in staat waren nauwkeurig aan te geven, of de gebruikers op grond van de door hen ondertekende vervoersovereenkomsten in aanmerking kwamen voor de gehele overeengekomen korting of een gedeelte ervan. In bepaalde overeenkomsten had men namelijk een fob- of cif-clausule kunnen opnemen, waarbij de vervoerskosten ten laste van de koper komen. Bovendien kan de korting alleen aan de vervoerder ten goede komen, maar het is ook mogelijk, dat zij tussen vervoerders en kopers moet worden verdeeld, waardoor ook deze tot de begunstigden gaan behoren.

Tot slot kunnen, volgens de Commissie, enkel de spoorwegen worden geacht individueel door haar beschikking te zijn geraakt. In deze beschikking wordt immers een voorkeursbehandeling ten opzichte van hun concurrenten tenietgedaan en worden de diverse publieke en particuliere ondernemers die de vervoersdiensten te land en op de trajecten vanaf Sicilië en Sardinië verzorgen, op voet van gelijkheid geplaatst.

De Commissie stelt zich mitsdien op het standpunt, dat het beroep niet-ontvankelijk is.

R. Joliet
rechter-rapporteur