URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)
22. Oktober 1996 *

In der Rechtssache T-154/94

Comité des salines de France, nationaler Fachverband französischen Rechts mit Sitz in Paris,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, Gesellschaft französischen Rechts mit Sitz in Paris,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dominique Voillemot, Paris, und Peter Verloop, Amsterdam, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Jacques Loesch, 11, rue Goethe, Luxemburg,

Kläger,

unterstützt durch

Salt Union Ltd, Gesellschaft englischen Rechts mit Sitz in Cheshire (Vereinigtes Königreich), Prozeßbevollmächtigte: Solicitors Jonathan Scott und Craig Pouncey, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Georges Baden, 8, boulevard Royal, Luxemburg,

und durch

Südwestdeutsche Salzwerke AG, Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in Heilbronn (Deutschland),

* Verfahrenssprache: Französisch.

Verein Deutsche Salzindustrie e. V., Verein deutschen Rechts mit Sitz in Bonn (Deutschland),

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Thomas Jestaedt und Bärbel Altes, Düsseldorf, sowie Rechtsanwälte Walter Klosterfelde und Karsten Metzlaff, Hamburg, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, zunächst vertreten durch den Juristischen Hauptberater Giuliano Marenco und durch Jean-Paul Keppenne, Juristischer Dienst, sodann durch Giuliano Marenco und Paul Nemitz, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

unterstützt durch

Frima BV, Gesellschaft niederländischen Rechts mit Sitz in Den Haag (Niederlande), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Tom Ottervanger und Gerrit Vriezen, Rotterdam, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde, Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung, die angeblich in einem Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 enthalten ist, das an das Comité des salines de France gerichtet ist und eine der Gesellschaft Frima BV von den niederländischen Behörden gewährte Beihilfe betrifft,

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten C. P. Briët, des Richters B. Vesterdorf, der Richterin P. Lindh, der Richter A. Potocki und J. L. Cooke,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Juli 1996,

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 Mit Schreiben vom 24. September 1990 unterrichtete die niederländische Regierung die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag über eine als „Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991" bezeichnete allgemeine Beihilferegelung mit regionaler Zweckbestimmung für den Zeitraum von 1991 bis 1994 (im folgenden: niederländische Regelung). Nach Durchführung einer Prüfung teilte die Kommission der niederländischen Regierung mit Schreiben vom 27. Dezember 1990 mit, daß sie die niederländische Regelung gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrages als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehe (im folgenden: Genehmigungsentscheidung).

2 Eine Zusammenfassung der Genehmigungsentscheidung wurde im *Zwanzigsten Bericht über die Wettbewerbspolitik* (Ziffer 330) veröffentlicht. In dieser Zusammenfassung heißt es:

„Im Dezember beschloß die Kommission, die großen Linien der niederländischen Regionalpolitik für die Jahre 1991 bis 1994 zu billigen; danach sollen die Beihilfesätze herabgesetzt und die Zahl der für die Investitionsbeihilfen in Betracht kommenden Regionen verringert werden.

Für die Provinzen Groningen, Friesland und Lelystad erklärte sich die Kommission mit einem Bruttoinvestitionsbeihilfesatz von 20 % während des gesamten Zeitraums von vier Jahren einverstanden. Für den Südosten der Provinz Drenthe ist die Zustimmung der Kommission jedoch auf zwei Jahre befristet; die dortige Situation soll im Laufe des Jahres 1992 überprüft werden."

3 Im Mai 1991 stellte die niederländische Gesellschaft Frima BV bei den niederländischen Behörden den Antrag, ihr gemäß der niederländischen Regelung für den Bau einer neuen Saline (Anlage zur Gewinnung von Salz) in Harlingen in der Provinz Friesland eine Beihilfe von 12,5 Millionen HFL, d. h. 10 % der berücksichtigungsfähigen Kosten, zu gewähren. Im Laufe des Jahres 1993 und zu Beginn des Jahres 1994 erteilte die Frima BV nähere Auskünfte zu ihrem Beihilfeantrag.

4 Infolge des öffentlichen Aufsehens, das durch diesen Antrag hervorgerufen wurde, gingen bei der Kommission mehrere Beschwerden und Auskunftsersuchen ein, darunter ein Schreiben des Präsidenten des Comité des salines de France (im folgenden: Comité des salines oder Comité) an K. Van Miert, das für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied, vom 6. Dezember 1993.

5 In diesem Schreiben heißt es:

„... Das Comité des salines de France ist ein Fachverband, in dem die in Frankreich ansässigen Salzhersteller zusammengeschlossen sind. Es gehört daher zu den Verbänden, die dem Nationalen Rat der französischen Arbeitgeber angeschlossen sind. Es ist auch befugt, zur Verteidigung der solidarischen Interessen seiner Mitglieder tätig zu werden.

Diese haben der Presse entnommen, daß eine gewisse, in den Niederlanden registrierte Gesellschaft Frima BV in diesem Land in nächster Zeit von der öffentlichen Hand verschiedene Beihilfen ... zur Errichtung einer neuen Anlage zur Gewinnung von Salz mit einer Jahreskapazität von 1,2 Millionen Tonnen erhalten soll.

In ihrem Namen bringt das Comité seine Verwunderung darüber zum Ausdruck, daß solche Beihilfen ... möglicherweise einem privaten Unternehmen zur Errichtung einer neuen und großen Produktionseinheit in einem Sektor gewährt werden, der durch große Überkapazitäten gekennzeichnet ist und in dem sich der Markt, je nach den betreffenden Segmenten, in Stagnation oder im Rückgang befindet. Die Auswirkungen dieses Vorhabens auf die Beschäftigung wären absolut negativ.

Solche Beihilfen können nach dem Vertrag von Rom den Wettbewerb verfälschen und sind deshalb grundsätzlich untersagt. Trotzdem soll die Kommission der Europäischen Gemeinschaften durch eine Entscheidung vom Dezember 1990 eine Regelung über Sonderbeihilfen zur Förderung der Entwicklung der Provinz Friesland genehmigt haben. Das Comité des salines de France würde gerne eine Kopie dieser Entscheidung erhalten, um dieses Vorhaben, dem Ihre besondere Aufmerksamkeit gelten sollte, besser beurteilen zu können.

Wir danken Ihnen für die weitere Behandlung dieses Ersuchens ..."

6 In dem Antwortschreiben von Herrn Van Miert vom 7. Februar 1994 heißt es:

„... Meine Dienststellen haben von den niederländischen Behörden Erläuterungen [zu den betreffenden Beihilfen] erhalten, aus denen sich folgendes ergibt.

Das begünstigte Unternehmen, die Frima BV, hat tatsächlich gemäß der Regelung über Beihilfen zur regionalen Entwicklung ‚Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991' eine Beihilfe in Höhe von 10 % der berücksichtigungsfähigen Kosten, d. h. in Höhe von 12,5 Millionen HFL, beantragt. Gemäß Ihrem Antrag übersende ich Ihnen in der Anlage eine Kopie des Schreibens an die niederländische Regierung, mit dem die Kommission die fragliche Regelung genehmigt hat ... Die etwaige Anwendung dieser Regelung zugunsten der Frima BV müßte nicht Gegenstand einer besonderen Genehmigung durch die Kommission sein ..."

Verfahren

7 Mit Klageschrift, die am 15. April 1994 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben.

8 Mit Beschluß vom 10. Februar 1995 hat das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) die Frima BV als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen. Es hat auch die Gesellschaften Salt Union Ltd und Südwestdeutsche Salzwerke AG (im folgenden: SWS) sowie den Verein Deutsche Salzindustrie e. V. (im folgenden: VDS) als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kläger zugelassen. In derselben Entscheidung hat es außerdem dem Antrag der Kläger auf vertrauliche Behandlung zum Teil stattgegeben.

9 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Es hat jedoch beschlossen, den Klägern und den sie unterstützenden Streithelfern eine schriftliche Frage zu stellen. Diese Beteiligten haben diese Frage innerhalb der vom Gericht festgesetzten Frist beantwortet.

10 In der öffentlichen Sitzung vom 2. Juli 1996 haben die Parteien mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Beteiligten

11 Die Kläger beantragen,

— die Genehmigungsentscheidung wegen Verletzung des Vertrages, der bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnormen und wesentlicher Formvorschriften für rechtswidrig zu erklären;

— die Entscheidung der Kommission vom 7. Februar 1994 aus denselben Gründen für nichtig zu erklären, soweit danach die Gewährung einer Beihilfe von 12,5 Millionen HFL an die Frima BV „nicht Gegenstand einer besonderen Genehmigung durch die Kommission sein [müßte]";

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

12 Die Salt Union Ltd, die SWS und der VDS unterstützen die Anträge der Kläger in vollem Umfang.

13 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

14 Die Frima BV beantragt,

— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen;

— den Klägern die Kosten einschließlich der durch ihren Beitritt verursachten Kosten aufzuerlegen.

Zum Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Genehmigungsentscheidung

15 Nach dem ersten Antrag der Kläger soll das Gericht die Genehmigungsentscheidung für rechtswidrig erklären. Die Kläger berufen sich gemäß Artikel 184 EG-Vertrag auf die Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung, um die Nichtigerklärung der angeblich in dem Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 enthaltenen Entscheidung zu erreichen.

16 Hierzu ist festzustellen, daß die durch Artikel 184 des Vertrages eröffnete Möglichkeit, die Unanwendbarkeit der allgemeinen Maßnahme geltend zu machen, die die Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung bildet, kein selbständiges Klagerecht darstellt und daß von ihr nur inzident Gebrauch gemacht werden kann. Insbesondere kann Artikel 184 nicht herangezogen werden, wenn in der Hauptsache kein Klageweg eröffnet ist (Urteile des Gerichtshofes vom 16. Juli 1981 in der Rechtssache 33/80, Albini/Rat und Kommission, Slg. 1981, 2141, Randnr. 17, und vom 11. Juli 1985 in den Rechtssachen 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 und 10/84, Salerno/Kommission und Rat, Slg. 1985, 2523, Randnr. 36).

17 Im vorliegenden Fall können sich die Kläger aber nur dann auf Artikel 184 des Vertrages berufen, wenn der zweite Antrag, mit dem die Nichtigerklärung der angeblichen Entscheidung der Kommission in dem Schreiben vom 7. Februar 1994 erreicht werden soll, zulässig ist. Unter diesen Umständen ist zunächst die Zulässigkeit dieses zweiten Antrags zu prüfen.

Zur Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung der angeblich in dem Schreiben vom 7. Februar 1994 enthaltenen Entscheidung der Kommission

Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten

18 Die Kommission vertritt die Ansicht, daß der Antrag auf Nichtigerklärung der angeblich in dem Schreiben vom 7. Februar 1994 enthaltenen Entscheidung unzulässig sei. Dieses Schreiben sei keine anfechtbare Handlung im Sinne von Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages, weil es keinen Entscheidungscharakter habe. Zum einen habe dieses Schreiben einen rein informativen Charakter, durch den die Rechtsstellung der Kläger in keiner Weise geändert werde. Zum anderen sei es in einem Kontext verfaßt worden, in dem die Kommission keine Entscheidung habe treffen können.

19 Hinsichtlich des informativen Charakters des Schreibens vom 7. Februar 1994 verweist die Kommission auf den Wortlaut des Schreibens des Comité des salines vom 6. Dezember 1993 (siehe oben, Randnr. 5). Schon beim Durchlesen dieses Schreibens werde deutlich, daß das Comité nur eine Kopie der Genehmigungs-

entscheidung habe erhalten wollen, um sich davon zu überzeugen, daß die streitige Beihilfe durch diese Entscheidung gedeckt sei. Die Kommission betont, daß das Comité sie nicht aufgefordert habe, irgendeine Entscheidung zu treffen. In seinem Antwortschreiben vom 7. Februar 1994 habe Herr Van Miert lediglich die vom Comité aufgestellte Hypothese bestätigt, daß die streitige Beihilfe durch die Genehmigungsentscheidung gedeckt sei. Dieses Schreiben habe somit einen informativen Charakter und keinen Entscheidungscharakter, so daß der fragliche Antrag unzulässig sei.

20 Zu dem Kontext, in dem das Schreiben vom 7. Februar 1994 verfaßt wurde, trägt die Kommission zunächst vor, daß dieses Schreiben keine Entscheidung über die Zurückweisung einer Beschwerde enthalten könne, weil es diese Kategorie von Entscheidungen auf dem Gebiet staatlicher Beihilfen in Ermangelung von Vorschriften, die in diesem Bereich eine Stellung als Beschwerdeführer begründeten, nicht gebe. Die Urteile des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1988 in den Rechtssachen 166/86 und 220/86 (Irish Cement Ltd/Kommission, Slg. 1988, 6473) und vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125) könnten nicht dahin ausgelegt werden, daß eine Kategorie von Entscheidungen über die Zurückweisung einer Beschwerde vom Gemeinschaftsrichter anerkannt worden sei.

21 Die Kommission verweist ferner auf das sogenannte Italgrani-Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-47/91 (Italien/Kommission, Slg. 1994, I-4635, Randnrn. 24 und 25) und trägt vor, daß die streitige Beihilfe gemäß einer vorher genehmigten allgemeinen Beihilferegelung mit regionaler Zweckbestimmung gewährt worden sei, so daß es sich bei dieser Beihilfe um eine bestehende Beihilfe handele, die nicht mehr angemeldet werden müsse. Daraus folge, daß sie nicht einmal die Befugnis gehabt habe, irgendeine — positive oder negative — Entscheidung hinsichtlich der streitigen Beihilfe zu treffen.

22 Außerdem führt die Kommission unter Hinweis auf Nummer 36 der Schlußanträge von Generalanwalt Darmon in der erwähnten Rechtssache Irish Cement Ltd/Kommission aus, daß die Kläger die Entscheidung der niederländischen Behörden über die Gewährung der streitigen Beihilfe an die Frima BV vor den nationalen Gerichten hätten anfechten können und daß sie in diesem Rahmen die Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung hätten in Frage stellen können.

23 Die Frima BV schließt sich dem Vorbringen der Kommission an. Sie fügt hinzu, daß der fehlende Entscheidungscharakter des Schreibens vom 7. Februar 1994 auch aus dem Umstand hervorgehe, daß die streitige Beihilfe als bloße Maßnahme zur Durchführung der niederländischen Regelung gemäß dem erwähnten Italgrani-Urteil (Randnr. 21) im Lichte der gleichen Beurteilungskriterien überprüft worden sei, wie sie die Kommission bei der Genehmigungsentscheidung angewandt habe. Folglich habe die Kommission mit dem Schreiben vom 7. Februar 1994 keine Entscheidung getroffen, sondern lediglich die Anwendung der gleichen Beurteilungskriterien bestätigt, wie sie sie bei ihrer Überprüfung der niederländischen Regelung angewandt habe.

24 Die Frima BV verweist ferner auf das Urteil des Gerichts vom 28. Oktober 1993 in der Rechtssache T-83/92 (Zunis Holding u. a./Kommission, Slg. 1993, II-1169, Randnr. 31) und trägt vor, daß der in Rede stehende Antrag nur dann zulässig wäre, wenn die Handlung, deren Widerruf die Kommission ablehnt, nämlich die Genehmigungsentscheidung, von den Klägern hätte angefochten werden können. Die Kläger seien durch die Genehmigungsentscheidung aber nicht unmittelbar und individuell betroffen, so daß sie nicht berechtigt seien, eine Nichtigkeitsklage gegen diese Entscheidung zu erheben. Unter diesen Umständen sei der vorliegende Antrag ebenfalls unzulässig.

25 Die Frima BV vertritt schließlich die Auffassung, daß der fragliche Antrag für unzulässig zu erklären sei, um eine Verletzung des berechtigten Vertrauens zu verhindern, das durch die Genehmigungsentscheidung bei ihr begründet worden sei. Zur Stützung dieses Vorbringens verweist sie insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofes vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 14) und das erwähnte Italgrani-Urteil (Randnr. 24).

26 Die Kläger tragen zunächst vor, daß das angefochtene Schreiben nicht von dem für die Wettbewerbspolitik zuständigen Kommissionsmitglied persönlich unterzeichnet worden wäre, wenn es rein informativen Charakter hätte. Sie verweisen weiter auf die Urteile des Gerichtshofes in den erwähnten Rechtssachen Irish Cement Ltd/Kommission und CIRFS u. a./Kommission und führen aus, daß das angefochtene Schreiben eine Entscheidung darstelle, nämlich die Entscheidung, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages im Anschluß an die Beschwerde, die das Comité mit Schreiben vom 6. Dezember 1993 eingelegt habe, nicht zu eröffnen. Es handele sich also um eine Entscheidung über die Zurückweisung einer Beschwerde,

die aus diesem Grund endgültige Rechtswirkungen mit sich bringe und folglich gemäß Artikel 173 des Vertrages anfechtbar sei (Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnrn. 9 und 10).

27 Das Italgrani-Urteil sei im vorliegenden Fall nicht einschlägig, weil man sich in dieser Rechtssache mit der Frage befaßt habe, ob die betreffende Beihilfe eine bestehende oder eine neue Beihilfe sei, um festzustellen, inwieweit die Kommission deren Zahlung habe aussetzen können. Dagegen gehe es in der vorliegenden Rechtssache um die Frage, ob die Kommission jede Kontrollbefugnis hinsichtlich einer Beihilfe verliere, die im Rahmen einer allgemeinen Beihilferegelung mit regionaler Zweckbestimmung wie der niederländischen Regelung gewährt werde, wenn sie diese Beihilferegelung genehmigt habe. Außerdem handele es sich im vorliegenden Fall im Gegensatz zur Rechtssache Italgrani nicht um eine bloße Maßnahme zur Durchführung einer allgemeinen Regelung, da durch die Genehmigungsentscheidung der Kommission nur die „großen Linien" der niederländischen Regelung gebilligt worden seien.

28 Das Vorbringen der Kommission, daß es ihr nicht möglich sei, bezüglich einer gemäß einer allgemeinen Regelung gewährten Beihilfe tätig zu werden, stehe im Widerspruch zum Wortlaut der Entschließung des Rates vom 20. Oktober 1971 (ABl. C 111, S. 1), wonach die Kommission „die Möglichkeit hat, gegebenenfalls das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages ... anzuwenden, insbesondere wenn von einem Mitgliedstaat begründete Klagen gegen die Anwendung der allgemeinen Beihilferegelung erhoben werden". Man habe sich auf die Erwähnung von Klagen eines Mitgliedstaats beschränkt, weil sich im Jahr 1971 der Gedanke, daß ein einzelner im Bereich der Beihilfen Rechtsbehelfe einlegen könne, noch nicht durchgesetzt habe.

29 Die Kläger wenden sich gegen das Vorbringen der Frima BV, daß die Prüfung der streitigen Beihilfe auf die gleichen Beurteilungskriterien gestützt worden sei, wie sie bei der Prüfung der niederländischen Regelung angewandt worden seien. Sie verweisen auf das sogenannte Alfa Romeo-Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-305/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 26) und tragen vor, daß die streitige Beihilfe angesichts der Überkapazität im Salzsektor im Rahmen einer individuellen Prüfung einer besonders strengen Betrachtung unterzogen worden wäre.

30 Zum erwähnten Urteil Zunis Holding u. a./Kommission tragen sie vor, daß die Zulässigkeit einer Klage gegen eine Entscheidung der Kommission, mit der die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages abgelehnt werde, unabhängig von der Rechtsprechung zu den „negativen" Rechtsakten feststehe. Dieser Artikel gewähre den beteiligten Personen Verfahrensgarantien, deren Beachtung voraussetze, daß diese Personen eine Entscheidung der Kommission, dieses Verfahren nicht einzuleiten, vor den Gemeinschaftsgerichten anfechten könnten (Urteile des Gerichtshofes vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-198/91, Cook/Kommission, Slg. 1993, I-2487, Randnrn. 23 und 24, und vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91, Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203, Randnrn. 17 und 18).

31 Die Kläger vertreten die Ansicht, daß sich das angebliche berechtigte Vertrauen der Frima BV nicht auf die Zulässigkeit ihrer Klage auswirke. Jedenfalls in den von dieser Streithelferin zitierten Urteilen sei der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht auf der Stufe der Zulässigkeit geprüft worden. Im übrigen könne das angebliche berechtigte Vertrauen eines Empfängers einer staatlichen Beihilfe keinesfalls das Recht der Parteien berühren, eine Klage gegen eine Handlung zu erheben, die ihnen Schaden verursache.

32 Schließlich machen die Kläger geltend, daß die Rechtmäßigkeit einer Beihilfe wie der streitigen Beihilfe niemals vom Gemeinschaftsrichter überprüft werden könnte, wenn zum einen eine Entscheidung der Kommission, mit der eine allgemeine Beihilferegelung wie die niederländische Regelung genehmigt werde, keine anfechtbare Handlung darstellen würde und wenn zum anderen die Handlungen der Kommission bezüglich der gemäß einer solchen Regelung gewährten individuellen Beihilfen ebenfalls keine anfechtbaren Handlungen darstellen würden. Sie tragen noch vor, daß ihnen keine innerstaatlichen Rechtsbehelfe zur Verfügung stünden, weil nach ständiger Rechtsprechung allein Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages, der die Verpflichtung zur Anmeldung der Beihilfevorhaben beinhalte, unmittelbare Wirkung habe, während nach Auffassung der Kommission eine individuelle Beihilfe, die im Rahmen einer genehmigten allgemeinen Regelung gewährt werde, nicht Gegenstand einer Anmeldung sein müßte.

33 Die SWS und der VDS unterstützen das Vorbringen der Kläger in allen Punkten. Sie fügen hinzu, daß der Minister für Wirtschaft nach Artikel 16 Buchstabe f der niederländischen Regelung eine Beihilfe gemäß dieser Regelung nicht gewähren könne, wenn ein Umstand vorliege, der „dazu führt, daß das Vorhaben mit der

erwünschten Struktur des betreffenden Sektors unvereinbar ist". Sie verweisen auf die Erläuterung zu der niederländischen Regelung, wonach Artikel 16 Buchstabe f insbesondere Situationen einer „nachweisbaren Überkapazität in einem bestimmten Sektor" betreffe. Folglich könne in Anwendung der Regelung, wie sie bei der Kommission angemeldet und von dieser genehmigt worden sei, eine Beihilfe nicht gewährt werden, wenn in dem betreffenden Sektor nachweisbare Überkapazitäten bestünden. Durch die Gewährung der streitigen Beihilfe hätten die niederländischen Behörden eine Beihilfe in einem Sektor mit Überkapazität ausgezahlt und damit gegen die Bestimmungen ihrer Regelung verstoßen.

34 Die Streithelfer betonen, daß es sich im vorliegenden Fall nicht um eine kleinere Änderung einer von der Kommission genehmigten Beihilfemaßnahme handele, wie dies in der Rechtssache C-44/93 (Urteil des Gerichtshofes vom 9. August 1994, Namur-Les assurances du crédit, Slg. 1994, I-3829) der Fall gewesen sei. Folglich hätte die niederländische Regierung im Falle einer beabsichtigten Gewährung einer Beihilfe in einem Sektor mit nachweisbarer Überkapazität diese Beihilfe gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages als neue staatliche Beihilfe anmelden müssen. In Anbetracht von Artikel 16 Buchstabe f der niederländischen Regelung wäre die Kommission zumindest verpflichtet gewesen, hinsichtlich der streitigen Beihilfe das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten.

35 Die Kommission vertritt die Auffassung, daß das Argument, das die Streithelfer aus Artikel 16 Buchstabe f der niederländischen Regelung herleiteten, wegen seines eigenständigen Charakters unzulässig sei. Jedenfalls sei das Argument nicht stichhaltig. Zum einen zeige der allgemein gefaßte und ungenaue Wortlaut des Artikels 16 Buchstabe f, insbesondere der in diesem Artikel verwendete Begriff „erwünschte Struktur", daß die niederländischen Behörden bei der Anwendung des Artikels über ein weites Ermessen verfügten. Zum anderen werde der Fall einer „nachweisbaren Überkapazität" nur als Beispiel angeführt. Nach Auffassung der Kommission war es angesichts der Monopolsituation, die in den Niederlanden auf dem Sektor der Salzherstellung bestanden habe, völlig angemessen, die Gründung eines neuen konkurrierenden Herstellers als mit der Struktur des betreffenden Sektors vereinbar zu beurteilen. Im übrigen hätten die Streithelfer keine Zahlen zu einer Überkapazität auf dem niederländischen Markt für Salz vorgelegt, obwohl allein eine solche Zahl im Rahmen der Anwendung eines nationalen Gesetzes erheblich sei.

36 Die Salt Union Ltd hat keine besonderen Erklärungen zur Zulässigkeit der Klage abgegeben.

Würdigung durch das Gericht

37 Nach ständiger Rechtsprechung sind alle Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen, Handlungen oder Entscheidungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 des Vertrages gegeben ist (Urteil IBM/Kommission, a. a. O., Randnr. 9; Urteile des Gerichts vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache T-64/89, Automec/Kommission, Slg. 1990, II-367, Randnr. 42, und vom 24. März 1994 in der Rechtssache T-3/93, Air France/Kommission, Slg. 1994, II-121, Randnr. 43).

38 Zur Prüfung der Frage, ob das Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 eine solche Maßnahme darstellt, ist zunächst zu untersuchen, was der Gegenstand des Schreibens des Comité des salines vom 6. Dezember 1993 ist, das durch dieses Schreiben vom 7. Februar 1994 beantwortet wurde.

39 In seinem Schreiben vom 6. Dezember 1993 (siehe oben, Randnr. 5) führt das Comité des salines aus, es habe der Presse entnommen, daß die Frima BV von der öffentlichen Hand in den Niederlanden Beihilfen, darunter die streitige Beihilfe, erhalten solle. Es „bringt seine Verwunderung darüber zum Ausdruck", daß solche Beihilfen möglicherweise einem Unternehmen des Salzsektors, der durch erhebliche Überkapazitäten gekennzeichnet sei, gewährt würden, und trägt vor, daß die Auswirkungen solcher Beihilfen auf die Beschäftigung „absolut negativ" wären. Nach dem Vertrag könnten solche Beihilfen den Wettbewerb verfälschen und seien

deshalb „grundsätzlich" untersagt. Dennoch solle die Kommission durch eine Entscheidung vom Dezember 1990 eine allgemeine Regelung über Beihilfen zur Förderung der Entwicklung der Provinz Friesland genehmigt haben. Unter diesen Umständen bittet das Comité des salines um die Übersendung einer „Kopie dieser Entscheidung ..., um dieses Vorhaben ... besser beurteilen zu können".

40 Gegenstand des Schreibens vom 6. Dezember 1993 war somit ein Auskunftsersuchen. Denn das Comité des salines hat die Kommission nach den einleitenden Ausführungen gebeten, ihm eine Kopie der Genehmigungsentscheidung zu übersenden. Auch aus dem letzten Absatz des Schreibens, in dem das Comité dem Kommissionsmitglied für die weitere Behandlung „dieses Ersuchens" dankt, geht hervor, daß Gegenstand des Schreibens die Übersendung einer Kopie der Genehmigungsentscheidung, d. h. ein Auskunftsersuchen, war. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, wollte das Comité eine Kopie der Genehmigungsentscheidung erhalten, um sich davon zu überzeugen, daß die Beihilfe zugunsten der Frima BV durch diese Entscheidung gedeckt war. Im übrigen zeigt die Analyse des Schreibens, daß das Comité die Kommission nicht aufgefordert hat, irgendeine Entscheidung zu treffen.

41 Sodann ist das Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 (siehe oben, Randnr. 6) zu prüfen. Mit diesem Schreiben antwortete die Kommission auf das Ersuchen des Comité des salines, indem sie ihm eine Kopie der Genehmigungsentscheidung übersandte. Außerdem teilte sie dem Comité mit, daß die Frima BV „tatsächlich" eine Beihilfe, nämlich die streitige Beihilfe, bei der niederländischen Regierung beantragt habe. Diese Beihilfe falle unter die niederländische Regelung, wie sie durch die Genehmigungsentscheidung gebilligt worden sei. Schließlich führte sie aus, daß die etwaige Anwendung der niederländischen Regelung zugunsten der Frima BV „nicht Gegenstand einer besonderen Genehmigung durch die Kommission sein [müßte]".

42 Gegenstand des Schreibens vom 7. Februar 1994 war also die Beantwortung des Ersuchens, das das Comité des salines in seinem Schreiben vom 6. Dezember 1993 vorgetragen hatte. Es liegt auf der Hand, daß die bloße Übersendung einer Kopie der Genehmigungsentscheidung, die die Kommission auf Ersuchen des Comité vorgenommen hat, keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen kann, die die Interessen der Kläger im Sinne der erwähnten Rechtsprechung (Randnr. 37)

beeinträchtigen. Durch die Mitteilung an das Comité, daß die Frima BV „tatsächlich" eine Beihilfe bei der niederländischen Regierung beantragt habe, bestätigte die Kommission dem Comité im übrigen nur eine Information, die diesem bereits vorlag. Folglich kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß diese Information verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen der Kläger beeinträchtigen.

43 Zu der Mitteilung der Kommission, daß die streitige Beihilfe unter die durch die Genehmigungsentscheidung gebilligte niederländische Regelung falle, ist festzustellen, daß das Comité des salines weder in seinem Schreiben vom 6. Dezember 1993 noch in der Klageschrift, noch in der Erwiderung vorgetragen hat, daß die streitige Beihilfe nicht unter die niederländische Regelung falle. Unter diesen Umständen erzeugt die Mitteilung der Kommission ebenfalls keine verbindlichen Rechtswirkungen, die die Interessen der Kläger beeinträchtigen.

44 Im übrigen kann die Bedeutung des Schreibens vom 7. Februar 1994 nicht im nachhinein durch das Vorbringen der Streithelfer SWS und VDS, daß die streitige Beihilfe nicht unter die niederländische Regelung falle (siehe oben, Randnrn. 33 und 34), bestimmt werden. Zudem kann dieses Vorbringen nicht berücksichtigt werden, weil es gänzlich außerhalb des Rahmens des vorliegenden Rechtsstreits liegt, wie er durch dessen Gegenstand bestimmt wird. Nach ständiger Rechtsprechung kann nämlich der Gegenstand eines Rechtsstreits im Laufe des Verfahrens nicht geändert werden (Urteil Automec/Kommission, a. a. O., Randnr. 69, und Urteil des Gerichts vom 5. Juni 1996 in der Rechtssache T-398/94, Kahn Scheepvaart/Kommission, Slg. 1996, II-477, Randnr. 20).

45 Bei der Äußerung der Kommission, daß die streitige Beihilfe nicht Gegenstand einer „besonderen Genehmigung" durch die Kommission sein müsse, handelt es sich ebenfalls um eine bloße Unterrichtung, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen der Kläger beeinträchtigen. Mit der Erteilung dieser Information hat die Kommission lediglich auf ihre Praxis hingewiesen, wonach die individuellen Beihilfen, die unter eine allgemeine Beihilferegelung fallen, bestehende Beihilfen sind, über die die Kommission, außer wenn sie in ihrer Genehmigungsentscheidung entsprechende Vorbehalte gemacht hat, nicht unterrichtet zu werden braucht.

46 Der Gerichtshof hat diese Praxis in dem erwähnten Italgrani-Urteil (Randnr. 21) ausdrücklich gebilligt. Im übrigen geht aus diesem Urteil (Randnrn. 24 und 25) hervor, daß die Kommission, wenn die Kläger die Rechtmäßigkeit der fraglichen Beihilfe bestritten hätten, nicht einmal die Befugnis gehabt hätte, eine besondere Entscheidung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit dieser Beihilfe zu treffen, weil eine erste Prüfung von ihrer Seite gezeigt hätte, daß die streitige Beihilfe unter die niederländische Regelung, eine von ihr zuvor genehmigte allgemeine Beihilferegelung, fällt.

47 Schließlich kann der Umstand, daß das für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied das Schreiben vom 7. Februar 1994 selbst unterzeichnet hat, für sich allein keinen Einfluß auf die Bedeutung dieses Schreibens haben.

48 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß das Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 keine Maßnahme darstellt, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen der Kläger durch einen Eingriff in ihre Rechtsstellung beeinträchtigen. Der Antrag der Kläger auf Nichtigerklärung der angeblichen, in diesem Schreiben enthaltenen Entscheidung der Kommission ist daher gegen eine Handlung gerichtet, die nicht nach Artikel 173 des Vertrages anfechtbar ist.

49 Die Kläger stützen die Zulässigkeit dieses Antrags noch darauf, daß das Schreiben vom 7. Februar 1994 die Weigerung der Kommission darstelle, hinsichtlich der streitigen Beihilfe das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten. Mithin seien die Kläger berechtigt, diese ablehnende Entscheidung der Kommission anzufechten. Hierzu ist festzustellen, daß sich die Kommission im Schreiben vom 7. Februar 1994 in keiner Weise zu der Frage geäußert hat, ob sie die Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 ablehnt. Zudem ist festzustellen, daß sie nicht einmal befugt war, dieses Verfahren einzuleiten, da eine von ihr durchgeführte erste Überprüfung gezeigt hatte, daß die streitige Beihilfe unter eine zuvor genehmigte allgemeine Beihilferegelung fiel (Urteil Italgrani, a. a. O., Randnr. 24). Da keine Möglichkeiten zum Erlaß einer Entscheidung bestanden haben, kann dieses Argument der Kläger folglich ebenfalls nicht zur Zulässigkeit des in Rede stehenden Antrags führen.

50 Die Kläger tragen außerdem vor, daß ihr Antrag zulässig sei, weil das Schreiben vom 7. Februar 1994 die Zurückweisung einer Beschwerde darstelle. In dieser Hinsicht zeigt die Analyse des Schreibens des Comité des salines vom 6. Dezember 1993 (siehe oben, Randnrn. 39 und 40), daß dieses Schreiben nicht als Beschwerde angesehen werden kann, weil es sich um ein bloßes Auskunftsersuchen handelt. Daher kann das Schreiben der Kommission vom 7. Februar 1994 keinesfalls als Zurückweisung einer Beschwerde qualifiziert werden. Somit steht auf jeden Fall fest, daß sich auch aus diesem Argument nicht die Zulässigkeit des fraglichen Antrags ergeben kann.

51 Zudem ist darauf hinzuweisen, daß nach gefestigter Rechtsprechung nicht jedes Schreiben eines Gemeinschaftsorgans, mit dem ein Antrag seines Adressaten beantwortet wird, eine Entscheidung im Sinne des Artikels 173 des Vertrages darstellt, gegen die die Nichtigkeitsklage gegeben ist (Urteil des Gerichts vom 22. Mai 1996 in der Rechtssache T-277/94, AITEC/Kommission, Slg. 1996, II-351, Randnr. 50).

52 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß der Antrag der Kläger auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission, die angeblich in ihrem Schreiben vom 7. Februar 1994 enthalten ist, als unzulässig zurückzuweisen ist. Da dieser Antrag unzulässig ist, ist der Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Genehmigungsentscheidung ebenfalls unzulässig (siehe oben, Randnrn. 16 und 17).

53 Schließlich weist das Gericht darauf hin, daß die Kläger die Möglichkeit gehabt haben, die Rechtmäßigkeit der streitigen Beihilfe vor den niederländischen Gerichten zu bestreiten. Sie haben in ihrer Antwort auf die schriftliche Frage des Gerichts

und in der mündlichen Verhandlung angegeben, daß sie diesen Weg tatsächlich eingeschlagen, aber vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven nur die Rechtmäßigkeit der streitigen Beihilfe im Hinblick auf das nationale Recht bestritten hätten. Da sie es nicht für zweckmäßig erachtet haben, vor diesem nationalen Gericht die Gültigkeit der Genehmigungsentscheidung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in Frage zu stellen, haben sie sich dafür entschieden, dieses Gericht nicht zu ersuchen, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages eine Vorabentscheidungsfrage nach der Gültigkeit der Genehmigungsentscheidung zu stellen. Unter diesen Umständen bewirkt der Ausgang der vorliegenden Rechtssache entgegen dem Vorbringen der Kläger (siehe oben, Randnr. 32) für sich genommen nicht, daß ihnen die Möglichkeit genommen wird, die Rechtmäßigkeit der streitigen Beihilfe der gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen.

54 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang für unzulässig zu erklären.

Kosten

55 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen im Hinblick auf den Antrag der Kommission die Kosten einschließlich der Kosten der Frima BV, die einen entsprechenden Antrag gestellt hat, aufzuerlegen. Die Salt Union Ltd, die SWS und der VDS tragen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2) Die Kläger tragen die Kosten einschließlich der Kosten der Frima BV.

3) Die Salt Union Ltd, die Südwestdeutsche Salzwerke AG und der Verein Deutsche Salzindustrie e. V. tragen ihre eigenen Kosten.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Oktober 1996.

Der Kanzler
H. Jung

Der Präsident
C. P. Briët