RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)
22. oktober 1996 *

I sag T-154/94,

Comité des salines de France, Paris,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, Paris,

ved advokat Dominique Voillemot, Paris, og advokat Peter Verloop, Amsterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøgere,

støttet af

Salt Union Ltd, Cheshire (Det Forenede Kongerige), ved Solicitors Jonathan Scott og Craig Pouncey, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Georges Baden, 8, boulevard Royal,

og

Südwestdeutsche Salzwerke AG, Heilbronn (Tyskland),

* Processprog: fransk.

Verein Deutsche Salzindustrie eV, Bonn (Tyskland),

ved advokaterne Thomas Jestaedt og Bärbel Altes, Düsseldorf, samt advokaterne Walter Klosterfelde og Karsten Metzlaff, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved ledende juridisk konsulent Giuliano Marenco og Jean-Paul Keppenne, Kommissionens Juridiske Tjeneste, derefter ved Giuliano Marenco og Paul Nemitz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Frima BV, Haag (Nederlandene), ved advokaterne Tom Ottervanger og Gerrit Vriezen, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

intervenient,

angående en påstand om annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994 til Comité des salines de France, vedrørende en støtte fra de nederlandske myndigheder til Frima BV,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. P. Briët, og dommerne B. Vesterdorf, P. Lindh, A. Potocki og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 2. juli 1996,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Ved skrivelse af 24. september 1990 underrettede den nederlandske regering i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen om en almindelig regionalstøtteordning for perioden fra 1991 til 1994, benævnt »Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991« (herefter »den nederlandske ordning«). Efter en undersøgelse meddelte Kommissionen ved skrivelse af 27. december 1990 den nederlandske regering, at den anså den nederlandske ordning for forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (herefter »godkendelsesbeslutningen«).

2 Følgende sammenfatning af godkendelsesbeslutningen er offentliggjort i *Tyvende Beretning om Konkurrencepolitikken* (nr. 330):

»Kommissionen besluttede i december at godkende hovedlinjerne i Nederlandenes regionalpolitik for perioden 1991-1994, som bl.a. omfatter en reduktion af støtteintensiteten samt antallet af de regioner, der er berettigede til investeringsstøtte.

Kommissionen har ikke gjort indsigelse mod investeringsstøtteordningerne på 20% brutto i hele den ovennævnte fireårige periode hvad angår provinserne Groningen, Friesland samt Lelystadt. Med hensyn til den sydøstlige del af Drenthe er Kommissionens godkendelse dog begrænset til to år. Situationen i denne region vil blive undersøgt på ny i løbet af 1992.«

3 I maj 1991 indgav det nederlandske selskab Frima BV (herefter »Frima«) en ansøgning til de nederlandske myndigheder om en støtte i henhold til den nederlandske ordning på 12,5 mio. HFL — svarende til 10% af de omkostninger, hvortil der kan ydes støtte — til opførelse af et nyt saltudvindingsanlæg i Harlingen i provinsen Friesland. I løbet af 1993 og i begyndelsen af 1994 afgav Frima nærmere oplysninger vedrørende støtteansøgningen.

4 Som følge af den omtale, ansøgningen havde givet anledning til, modtog Kommissionen en række klager og anmodninger om oplysninger, herunder en skrivelse af 6. december 1993 fra formanden for Comité des salines de France (herefter »Comité des salines« eller »sammenslutningen«), der var adresseret til kommissionsmedlem K. Van Miert som ansvarlig for konkurrencepolitikken.

5 Skrivelsen har følgende ordlyd:

»... Le Comité des salines de France er en erhvervssammenslutning af saltproducenter i Frankrig. Sammenslutningen er medlem af Conseil national du patronat français. Sammenslutningen har kompetence til at handle for at varetage medlemmernes fælles interesser.

Medlemmerne er gennem pressen blevet bekendt med, at selskabet Frima BV, Nederlandene, i nær fremtid forventes at ville modtage forskellige former for støtte fra offentlige myndigheder ... med henblik på at opføre et nyt saltudvindingsanlæg med en kapacitet på 1,2 mio. tons pr. år.

Sammenslutningen er på medlemmernes vegne overrasket over, at der kan ydes støtte af denne art ... til en privat virksomhed med henblik på opførelse af et stort, nyt produktionsanlæg inden for en sektor med betydelig overkapacitet, hvor visse dele af markedet er stagnerende, mens andre er i tilbagegang. Støttens betydning for beskæftigelsen er absolut negativ.

En sådan støtte kan ifølge Rom-traktaten fordreje konkurrencevilkårene, hvorfor den som udgangspunkt er forbudt. Ved beslutning af december 1990 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ikke desto mindre godkendt en særlig støtteordning til fremme af udviklingen i provinsen Friesland. Comité des salines de France skal anmode om at få tilstillet en kopi af beslutningen med henblik på bedre at kunne vurdere den påtænkte støtte, som det er væsentligt at henlede Kommissionens opmærksomhed på.

På forhånd tak for Deres velvillige behandling af nærværende anmodning ...«.

6 Ved skrivelse af 7. februar 1994 svarede K. Van Miert:

»... de nederlandske myndigheder har forsynet Kommissionens tjenestegrene med yderligere oplysninger [om den omhandlede støtte], hvoraf følgende fremgår:

Virksomheden Frima BV har faktisk i henhold til regionalstøtteordningen 'Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991' ansøgt om en støtte på 10% af de omkostninger, hvortil der kan ydes støtte, svarende til 12,5 mio. HFL. I overensstemmelse med sammenslutningens anmodning fremsender jeg vedlagt en kopi af skrivelsen til den nederlandske regering, hvorved Kommissionen godkendte den pågældende støtteordning ... Såfremt denne ordning måtte finde anvendelse på Frima BV, kræver dette ikke særlig godkendelse fra Kommissionen ...«.

Retsforhandlinger

7 Sagsøgerne har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. april 1994.

8 Ved kendelse af 10. februar 1995 besluttede Retten (Tredje Udvidede Afdeling) at give Frima tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Retten har ligeledes givet Salt Union Ltd (herefter »Salt Union«), Südwestdeutsche Salzwerke AG (herefter »SWS«) og Verein Deutsche Salzindustrie eV (herefter »VDS«) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgernes påstande. Retten besluttede samtidig delvis at imødekomme sagsøgernes begæring om fortrolighed.

9 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid besluttet at stille sagsøgerne og de procesdeltagere, der har interveneret til støtte for sagsøgernes påstande, et skriftligt spørgsmål. De adspurgte parter og procesdeltagere har besvaret spørgsmålet inden for den fastsatte frist.

10 I retsmødet den 2. juli 1996 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

11 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at godkendelsesbeslutningen er ulovlig, idet den udgør en overtrædelse af traktaten, retsregler til dens gennemførelse og væsentlige formkrav.

— Kommissionens beslutning af 7. februar 1994 annulleres af samme grunde, idet Kommissionen herved har besluttet, at tildeling af en støtte på 12,5 mio. HFL til Frima »ikke [kræver] særlig godkendelse fra Kommissionen«.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12 Salt Union, SWS og VDS støtter i det hele sagsøgernes påstande.

13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Frima har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenienten Frima's omkostninger.

Påstanden om at det fastslås, at godkendelsesbeslutningen er ulovlig

15 Med påstandens første led ønsker sagsøgerne dom for, at det fastslås, at godkendelsesbeslutningen er ulovlig. Sagsøgerne har i henhold til traktatens artikel 184 påberåbt sig, at beslutningen er ulovlig, som begrundelse for at opnå annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994.

16 Hertil bemærkes, at hjemmelen i traktatens artikel 184 til at påberåbe sig, at en generel retsakt, der danner retsgrundlag for den beslutning, der anfægtes, ikke kan finde anvendelse, ikke udgør en selvstændig søgsmålsret, men kun kan udøves under en verserende retssag. Det vil sige, at såfremt der ikke er adgang til at anlægge et selvstændigt søgsmål, kan sagsøgerne således ikke påberåbe sig artikel 184 (jf. Domstolens dom af 16.7.1981, sag 33/80, Albini mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2141, præmis 17, og af 11.7.1985, forenede sager 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 og 10/84, Salerno m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523, præmis 36).

17 I den foreliggende sag kan sagsøgerne imidlertid kun påberåbe sig traktatens artikel 184, såfremt påstandens andet led, der angår annullation af den kommissionsbeslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen af 7. februar 1994, kan antages til realitetsbehandling. Henset hertil skal spørgsmålet om, hvorvidt påstandens andet led kan antages til realitetsbehandling, behandles først.

Spørgsmålet om, hvorvidt påstanden om annullation af den kommissionsbeslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen af 7. februar 1994, kan antages til realitetsbehandling

Sammenfatning af parternes væsentligste argumenter

18 Ifølge Kommissionen bør påstanden om annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994, afvises. Det er Kommissionens opfattelse, at skrivelsen ikke er en retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand, da den ikke har karakter af en afgørelse. Skrivelsen var alene til underretning og ændrede på ingen måde sagsøgernes retsstilling. Den indgik endvidere i en sammenhæng, i hvilken Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage beslutninger.

19 For så vidt angår den omstændighed, at skrivelsen af 7. februar 1994 var en underretning, har Kommissionen henvist til Comité des salines' skrivelse af 6. december 1993 (jf. ovenfor, præmis 5). En almindelig gennemlæsning af skrivelsen viser, at sammenslutningen blot ønskede en kopi af godkendelsesbeslutningen for at sikre

sig, at den omtvistede støtte var omfattet af beslutningen. Kommissionen har understreget, at sammenslutningen ikke opfordrede den til at træffe nogen form for beslutning. I sit svar af 7. februar 1994 bekræftede K. Van Miert blot sammenslutningens antagelse af, at den omtvistede støtte var omfattet af godkendelsesbeslutningen. Skrivelsen havde således karakter af underretning, og ikke beslutning, hvorfor påstanden bør afvises.

20 For så vidt angår den sammenhæng, som skrivelsen af 7. februar 1994 indgik i, har Kommissionen for det første gjort gældende, at skrivelsen ikke kan antages at indeholde en beslutning om afvisning af en klage, idet denne kategori af beslutninger ikke findes inden for statsstøtteområdet, da der ikke er udstedt bestemmelser, der hjemler status som klager. Ifølge Kommissionen kan Domstolens dom af 15. december 1988 (forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473) og af 24. marts 1993 (sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125) ikke fortolkes således, at Fællesskabets retsinstanser herved skulle have anerkendt, at der findes en kategori af beslutninger, der hedder afvisning af klager.

21 Kommissionen har endelig under henvisning til Domstolens dom af 5. oktober 1994 (sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, »Italgrani-sagen«, Sml. I, s. 4635, præmis 24 og 25) anført, at den omtvistede støtte er blevet ydet i henhold til en tidligere godkendt generel regionalstøtteordning, hvorfor den var en eksisterende støtte, som ikke krævede yderligere anmeldelse. Heraf følger, at Kommissionen ikke havde hjemmel til at træffe beslutninger af nogen art, hverken begunstigende eller bebyrdende, i relation til den omtvistede støtte.

22 Under henvisning til punkt 36 i generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i Irish Cement-sagen har Kommissionen endvidere understreget, at sagsøgerne havde adgang til at anfægte de nederlandske myndigheders beslutning om tildeling af den omtvistede støtte til Frima for de nationale domstole, og at de under en sådan sag kunne have rejst indsigelse mod godkendelsesbeslutningens lovlighed.

23 Frima har tiltrådt Kommissionens argumenter. Frima har endvidere anført, at den omstændighed, at den omtvistede støtte, der alene blev tildelt i henhold til den nederlandske ordning, blev vurderet på grundlag af samme kriterier for godkendelse, som Kommissionen havde anvendt i forbindelse med godkendelsesbeslutningen, ligeledes viser, at skrivelsen af 7. februar 1994 ikke havde karakter af en beslutning, jf. Italgrani-dommen (præmis 21). Ved skrivelsen af 7. februar 1994 har Kommissionen derfor ikke vedtaget nogen beslutning, men alene bekræftet, at det er de samme kriterier for godkendelse, som blev lagt til grund ved dens undersøgelse af den nederlandske ordning, der skal finde anvendelse.

24 Med henvisning til Rettens dom af 28. oktober 1993 (sag T-83/92, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169, præmis 31) har Frima desuden gjort gældende, at de nedlagte påstande kun bør antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgerne havde kunnet anfægte den retsakt, som Kommissionen nægter at tilbagekalde, dvs. godkendelsesbeslutningen. Sagsøgerne er imidlertid ikke umiddelbart og individuelt berørt af godkendelsesbeslutningen og er derfor ikke berettigede til at anlægge annullationssøgsmål vedrørende beslutningen. Også af denne grund bør påstanden afvises.

25 Ifølge Frima bør påstanden endelig afvises for at undgå en situation, hvor den berettigede forventning, som beslutningen om godkendelse har affødt, tilsidesættes. I denne forbindelse har Frima navnlig henvist til Domstolens dom af 20. september 1990 (sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 14) og dommen i Italgrani-sagen (præmis 24).

26 Sagsøgerne har for det første anført, at såfremt den omhandlede skrivelse alene havde været til underretning, ville den ikke have været underskrevet af det for konkurrencepolitikken ansvarlige kommissionsmedlem personligt. Med henvisning til Domstolens dom i Irish Cement- og CIRFS-sagerne har de endvidere hævdet, at den omhandlede skrivelse udgør en beslutning om ikke at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure som følge af den klage, sammenslutningen havde indgivet ved skrivelse af 6. december 1993. Ifølge sagsøgerne er den

således en beslutning om afvisning af en klage, der medfører endelige retsvirkninger, hvorfor den kan anfægtes i medfør af traktatens artikel 173 (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9 og 10).

27 Italgrani-dommen er ikke relevant for den foreliggende sag, da den angik spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede støtteordning var en eksisterende eller en ny støtte, i relation til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen kunne suspendere udbetalingen. I den foreliggende sag er spørgsmålet derimod, om Kommissionen mister enhver adgang til kontrol med støtte, der ydes som led i en generel, regional støtteordning som den nederlandske, når den først har godkendt denne. I modsætning til Italgrani-sagen angår den foreliggende sag ikke blot en gennemførelsesforanstaltning til en generel ordning, da Kommissionen med sin beslutning kun i »store træk« havde godkendt den nederlandske ordning.

28 Kommissionens anbringende om, at den ikke har mulighed for at gribe ind over for en støtte, der ydes som led i en generel ordning, er ifølge sagsøgerne i strid med ordlyden af Rådets resolution af 20. oktober 1971 (EFT Anden Serie IX, s. 58), hvorefter Kommissionen har »mulighed for i givet fald at benytte den i artikel 93, stk. 2, i traktaten ... omhandlede fremgangsmåde, særligt når anvendelsen af de almindelige støtteordninger fremkalder berettigede klager fra en medlemsstat«. At der alene nævnes klager fra en medlemsstat skyldes, at tanken om, at private kunne anlægge sag angående statsstøtte, endnu ikke havde vundet indpas i 1971.

29 Sagsøgerne har bestridt Frima's argument om, at en undersøgelse af den omtvistede støtte skal ske ud fra samme kriterier, som blev anvendt ved undersøgelsen af den nederlandske ordning. Under henvisning til Domstolens dom af 21. marts 1991 (sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, »Alfa Romeo-sagen«, Sml. I, s. 1603, præmis 26) har sagsøgerne anført, at den omtvistede støtte under en individuel undersøgelse ville have været genstand for en særlig streng kontrol i betragtning af overkapaciteten inden for saltsektoren.

30 For så vidt angår Zunis Holding-sagen har sagsøgerne anført, at en sag, der angår prøvelse af en kommissionsbeslutning om afslag på at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure, kan antages til realitetsbehandling uden hensyn til retspraksis med hensyn til »bebyrdende« retsakter. Denne artikel indrømmer interesserede parter processuelle garantier, som kun kan respekteres, hvis de pågældende har adgang til at indbringe en kommissionsbeslutning om ikke at indlede denne procedure for Fællesskabets retsinstanser (Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 23 og 24, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 17 og 18).

31 Sagsøgerne har bestridt, at den omstændighed, at Frima angiveligt har en berettiget forventning, har betydning for sagens antagelse til realitetsbehandling. Ifølge sagsøgerne har ingen af de domme, som Frima har citeret, behandlet princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med sagens antagelse til realitetsbehandling. Ydermere kan den omstændighed, at en statsstøttemodtager hævder at have en berettiget forventning, på ingen måde berøre parternes adgang til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt, der påfører dem skade.

32 Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at såfremt en kommissionsbeslutning om godkendelse af en generel støtteordning som den nederlandske på den ene side ikke er en retsakt, der kan anfægtes, og såfremt retsakter fra Kommissionen vedrørende individuel støtte, der er ydet i henhold til en sådan ordning, på den anden side heller ikke er retsakter, der kan anfægtes, vil Fællesskabets retsinstanser aldrig kunne føre kontrol med lovligheden af en støtte som den omtvistede. De har endvidere anført, at de ikke i medfør af national ret har nogen søgsmålsadgang, idet det fremgår af fast retspraksis, at alene traktatens artikel 93, stk. 3, der omfatter underretningspligt vedrørende påtænkt støtte, har direkte virkning, hvorimod en individuel støtte, der ydes som led i en generel ordning, der er godkendt, ifølge Kommissionen ikke er underlagt en underretningspligt.

33 SWS og VDS har på alle punkter tiltrådt sagsøgernes argumentation. De har endvidere anført, at økonomiministeren i henhold til artikel 16, litra f), i den nederlandske ordning ikke kan yde støtte, såfremt der foreligger omstændigheder, som (i oversættelse) »medfører, at de påtænkte foranstaltninger er uforenelige med den

struktur, der tilstræbes inden for den pågældende sektor«. De har henvist til bemærkningerne til den nederlandske ordning, hvorefter artikel 16, litra f), navnlig tager sigte på en situation, hvor der hersker (i oversættelse) »påviselig overkapacitet inden for en bestemt sektor«. Der kan følgelig ikke ydes støtte i henhold til den ordning, som Kommissionen har fået underretning om og har godkendt, såfremt der kan påvises en overkapacitet inden for den pågældende sektor. Ved tildeling af den omtvistede støtte har de nederlandske myndigheder udbetalt støtte til en sektor med overkapacitet, hvorved de har tilsidesat selve ordningen.

34 Intervenienterne har understreget, at den foreliggende sag ikke angår en mindre ændring af en støtteforanstaltning, som Kommissionen har godkendt, som tilfældet var i Domstolens dom af 9. august 1994 (sag C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Sml. I, s. 3829). Efter deres opfattelse skulle den nederlandske regering i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3, have givet Kommissionen underretning, såfremt den agtede at yde støtte til en sektor med påviselig overkapacitet — som ved en ny statsstøtteordning. Henset til artikel 16, litra f), i den nederlandske ordning havde Kommissionen under alle omstændigheder været forpligtet til i det mindste at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 3, omhandlede procedure i relation til den omtvistede støtte.

35 Kommissionen finder, at intervenienternes argument med hensyn til artikel 16, litra f), i den nederlandske ordning bør afvises på grund af dets selvstændige karakter. Under alle omstændigheder er argumentet ubegrundet. For det første fremgår det af ordlyden af artikel 16, litra f), der er generel og upræcis, hvilket bl.a. fremgår af udtrykket »den tilsigtede struktur«, at de nederlandske myndigheder råder over et vidt skøn ved anvendelsen af bestemmelsen. For det andet er kriteriet »påviselig overkapacitet« kun anført som eksempel. I betragtning af den monopolsituation, der herskede inden for saltproduktionssektoren i Nederlandene, var vurderingen af, at fremkomsten af en konkurrerende producent var forenelig med strukturen inden for den berørte sektor, ifølge Kommissionen velbegrundet. I øvrigt havde intervenienterne ikke fremlagt talmæssige oplysninger vedrørende overkapacitet på det nederlandske marked for salt, uanset at dette er det eneste relevante ved anvendelsen af national lov.

36 Salt Union har ikke taget særskilt stilling til spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling.

Rettens bemærkninger

37 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (ovennævnte dom i IBM-sagen, præmis 9; Rettens dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, præmis 42, og af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 43).

38 Ved afgørelsen af, om Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994 er en sådan foranstaltning, skal det for det første undersøges, hvad der var formålet med Comité des salines' skrivelse af 6. december 1993, som skrivelsen af 7. februar 1994 var svar på.

39 Comité des salines oplyser i sin skrivelse af 6. december 1993 (jf. ovenfor, præmis 5), at sammenslutningen gennem pressen var blevet bekendt med, at Frima ville modtage støtte fra de nederlandske myndigheder, herunder den omtvistede støtte. Sammenslutningen var »overrasket over«, at der kunne ydes støtte til en virksomhed inden for saltsektoren, hvor overkapaciteten er betydelig, og hævdede, at støttens betydning for beskæftigelsen »er absolut negativ«. Sammenslutningen gør endvidere gældende, at en sådan støtte ifølge traktaten kan fordreje konkurrencevilkårene, hvorfor den »som udgangspunkt« er forbudt. Det bemærkedes endvi-

dere, at Kommissionen ved en beslutning af december 1990 havde godkendt en generel støtteordning, der skulle fremme udviklingen i provinsen Friesland. På denne baggrund anmodede sammenslutningen om at få tilstillet en »kopi af beslutningen med henblik på bedre at kunne vurdere den påtænkte støtte«.

40 Skrivelsen af 6. december 1993 skal således forstås som en anmodning om oplysninger. Efter nogle indledende bemærkninger anmodede Comité des salines Kommissionen om at fremsende en kopi af godkendelsesbeslutningen. Af skrivelsens sidste afsnit, hvori man på forhånd takkede kommissionsmedlemmet for dennes velvillige behandling af sammenslutningens »anmodning«, fremgår endvidere, at formålet med skrivelsen var at opnå en kopi af godkendelsesbeslutningen, dvs. en anmodning om oplysninger. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, ønskede sammenslutningen en kopi af godkendelsesbeslutningen for at sikre sig, at støtten til Frima faldt ind under beslutningen. En gennemgang af skrivelsen viser i øvrigt, at sammenslutningen ikke har opfordret Kommissionen til at træffe nogen form for beslutning.

41 Derefter skal Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994 gennemgås (jf. ovenfor, præmis 6). Kommissionen efterkom ved denne skrivelse Comité des salines' anmodning, idet sammenslutningen tilstilledes en kopi af godkendelsesbeslutningen. Kommissionen oplyste endvidere sammenslutningen om, at Frima »faktisk« havde ansøgt den nederlandske regering om støtte, nemlig den her omtvistede støtte. Den meddelte endelig sammenslutningen, at støtten faldt ind under den nederlandske ordning, som godkendt ved godkendelsesbeslutningen. Det bemærkedes endelig, at såfremt den nederlandske ordning måtte finde anvendelse på Frima, »kræver dette ikke særlig godkendelse fra Kommissionen«.

42 Formålet med skrivelsen af 7. februar 1994 var således at besvare Comité des salines' anmodning af 6. december 1993. Det er åbenbart, at den omstændighed, at Kommissionen efter anmodning fra sammenslutningen blot fremsendte en kopi af godkendelsesbeslutningen, ikke kan have retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgernes interesser i den anførte retspraksis' forstand (præmis 37). Med oplysningen til Comité des salines om, at Frima »faktisk« havde ansøgt om støtte

fra den nederlandske regering, bekræftede Kommissionen i øvrigt kun en oplysning, som sammenslutningen allerede var bekendt med. Denne oplysning kan derfor heller ikke antages at have retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser.

43 For så vidt angår Kommissionens oplysning om, at den omtvistede støtte faldt ind under den nederlandske støtteordning, der var godkendt ved godkendelsesbeslutningen, bemærkes, at Comité des salines hverken i sin skrivelse af 6. december 1993, i stævningen eller i replikken har gjort gældende, at den omtvistede støtte ikke var omfattet af den nederlandske støtteordning. Henset hertil kan Kommissionens oplysning heller ikke have retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser.

44 Intervenienterne SWS og VDS's argument om, at den omtvistede støtte ikke faldt ind under den nederlandske støtteordning (jf. ovenfor, præmis 33 og 34), kan ikke efterfølgende være afgørende for betydningen af skrivelsen af 7. februar 1994. Dette argument kan derfor ikke tillægges betydning, idet det falder helt uden for rammerne af nærværende sag, således som dennes genstand er fastlagt. Det følger af fast praksis, at sagens genstand ikke kan ændres, mens sagen verserer (ovennævnte dom i Automec-sagen, præmis 69, og Rettens dom af 5.6.1996, sag T-398/94, Kahn Scheepvaart mod Kommissionen, Sml. II, s. 477, præmis 20).

45 For så vidt angår Kommissionens bemærkning om, at den omtvistede støtte ikke kræver »særlig godkendelse« fra Kommissionen, bemærkes, at denne ligeledes blot må anses for en oplysning, der ikke har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser. Med denne oplysning har Kommissionen ganske enkelt henvist til sin praksis, hvorefter individuel støtte, der er omfattet af en generel støtteordning, udgør eksisterende støtte, som ikke skal meddeles Kommissionen, medmindre den har taget forbehold herfor i godkendelsesbeslutningen.

46 Domstolen har udtrykkeligt tiltrådt denne praksis i Italgrani-dommen (præmis 21). Af denne dom fremgår i øvrigt (præmis 24 og 25), at selv om sagsøgerne havde rejst indsigelse mod den omtvistede støttes lovlighed, havde Kommissionen ikke haft kompetence til at vedtage en særlig beslutning om dens lovlighed, når det af Kommissionens umiddelbare undersøgelse fremgik, at den omtvistede støtte faldt ind under den nederlandske ordning, der er en generel støtteordning, som den tidligere havde godkendt.

47 Den omstændighed, at skrivelsen af 7. februar 1994 var underskrevet af det for konkurrencepolitikken ansvarlige kommissionsmedlem personligt, er uden indflydelse på skrivelsens betydning.

48 Det fremgår af det således anførte, at Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994 ikke er en foranstaltning, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling. Sagsøgernes påstand om annullation af den kommissionsbeslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen, er derfor rettet mod en retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål i traktatens artikel 173's forstand.

49 Sagsøgerne har til støtte for, at påstanden kan antages til realitetsbehandling, endvidere gjort gældende, at skrivelsen af 7. februar 1994 må anses for et afslag fra Kommissionen på at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure med hensyn til den omtvistede støtte. Sagsøgerne kan anfægte Kommissionens beslutning om afslag. Hertil bemærkes, at Kommissionen på ingen måde i skrivelsen af 7. februar 1994 har givet udtryk for, om den ville afslå at indlede den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure, eller ej. Det må desuden fastslås, at den end ikke kunne indlede denne procedure, når dens indledende undersøgelse havde vist, at den omtvistede støtte faldt ind under en generel støtteordning, som den tidligere havde godkendt (Italgrani-dommen, præmis 24). Da der ikke bestod mulighed for at vedtage en beslutning, kan sagsøgernes argument derfor heller ikke føre til, at denne påstand antages til realitetsbehandling.

50 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at påstanden kan antages til realitetsbehandling, da skrivelsen af 7. februar 1994 var en afvisning af en klage. Hertil bemærkes, at det fremgår af gennemgangen af Comité des salines' skrivelse af 6. december 1993 (jf. ovenfor, præmis 39 og 40), at den ikke kan betragtes som en klage, men alene som en anmodning om oplysninger. Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994 kan derfor ikke under nogen omstændigheder betragtes som en afvisning af en klage. Det bemærkes i øvrigt, at dette argument heller ikke kan begrunde, at denne påstand antages til realitetsbehandling.

51 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af fast praksis, at den omstændighed, at der foreligger en skrivelse fra en fællesskabsinstitution som svar på en anmodning fra skrivelsens adressat, ikke er tilstrækkeligt til at kvalificere skrivelsen som en beslutning i traktatens artikel 173's forstand, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål (Rettens dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 50).

52 Det fremgår således af det anførte, at sagsøgernes påstand om annullation af den kommissionsbeslutning, der angiveligt er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 7. februar 1994, bør afvises. Herefter bør påstanden om, at det fastslås, at godkendelsesbeslutningen er ulovlig, ligeledes afvises (jf. ovenfor, præmis 16 og 17).

53 Det bemærkes endelig, at sagsøgerne har haft mulighed for at anfægte den omtvistede støttes lovlighed for de nederlandske domstole. Sagsøgerne har således i deres svar på Rettens skriftlige spørgsmål samt i retsmødet oplyst, at de faktisk havde

valgt denne mulighed, men at de for College van Beroep voor het Bedrijfsleven alene anfægtede den omtvistede støttes lovlighed i henseende til national ret. Da de ikke fandt det hensigtsmæssigt at anfægte godkendelsesbeslutningens gyldighed i relation til fællesskabsretten for den nationale ret, havde de valgt ikke at fremsætte begæring om, at der i medfør af traktatens artikel 177 blev forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om beslutningens gyldighed. Herefter og i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende (jf. ovenfor, præmis 32), har afgørelsen af nærværende sag derfor ikke i sig selv til følge, at sagsøgerne afskæres fra at lade spørgsmålet om den omtvistede støttes lovlighed prøve ved domstolene.

54 Det fremgår af de anførte betragtninger, at sagen bør afvises i det hele.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør i overensstemmelse med Kommissionens påstand dømmes til at betale sagens omkostninger, herunder de af Frima afholdte omkostninger, idet Frima har nedlagt påstand herom. Salt Union, SWS og VDS bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger, herunder de af Frima BV afholdte omkostninger.

3) Salt Union Ltd, Südwestdeutsche Salzwerke AG og Verein Deutsche Salzindustrie eV bærer deres egne omkostninger.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 1996.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Afdelingsformand