# ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer — uitgebreid)
22 oktober 1996 *

In zaak T-154/94,

**Comité des salines de France,** nationale beroepsvereniging naar Frans recht, gevestigd te Parijs,

**Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA,** vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Parijs,

beide vertegenwoordigd door D. Voillemot, advocaat te Parijs, en P. Verloop, advocaat te Amsterdam, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoeksters,

ondersteund door

**Salt Union Ltd,** vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Cheshire (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door J. Scott en C. Pouncey, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van G. Baden, advocaat aldaar, Boulevard Royal 8,

en

**Südwestdeutsche Salzwerke AG,** vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Heilbronn (Duitsland),

* Procestaal: Frans.

**Verein Deutsche Salzindustrie eV,** vereniging naar Duits recht, gevestigd te Bonn (Duitsland),

beide vertegenwoordigd door T. Jestaedt en B. Altes, advocaten te Düsseldorf, en W. Klosterfelde en K. Metzlaff, advocaten te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van P. Dupont, advocaat aldaar, Rue Mathias Hardt 8-10,

interveniënten,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** aanvankelijk vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur G. Marenco en J.-P. Keppenne, lid van haar juridische dienst, en vervolgens door G. Marenco en P. Nemitz, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

**Frima BV,** vennootschap naar Nederlands recht, gevestigd te 's-Gravenhage (Nederland), vertegenwoordigd door T. Ottervanger en G. Vriezen, advocaten te Rotterdam, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van C. Zeyen, advocaat aldaar, Rue Ermesinde 67,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking, die zou zijn vervat in een brief van de Commissie van 7 februari 1994 aan Comité des salines de France, betreffende door de Nederlandse autoriteiten aan de vennootschap Frima BV toegekende steun,

wijst

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

samengesteld als volgt: C. P. Briët, kamerpresident, B. Vesterdorf, P. Lindh, A. Potocki en J. L. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 2 juli 1996,

het navolgende

## Arrest

### De aan het beroep ten grondslag liggende feiten

1 Bij schrijven van 24 september 1990 meldde de Nederlandse regering overeenkomstig artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag bij de Commissie een algemene regeling inzake regionale steun voor de periode 1991 tot 1994 aan, genoemd „Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991" (hierna: „Nederlandse regeling"). Na onderzoek deelde de Commissie de Nederlandse regering bij schrijven van 27 december 1990 mee, dat zij de Nederlandse regeling op grond van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwde (hierna: „goedkeuringsbeschikking").

2 De goedkeuringsbeschikking werd in het *Twintigste Verslag over het mededingingsbeleid* (punt 330) beknopt samengevat als volgt:

„In december besloot de Commissie akkoord te gaan met de hoofdlijnen van het Nederlandse regionale beleid voor 1991-1994, waarin wordt gestreefd naar verlaging van het steunpercentage en van het aantal regio's dat in aanmerking komt voor investeringssteun.

De Commissie heeft geen bezwaar gemaakt tegen de investeringssteun van 20 % bruto over de gehele periode van vier jaar voor de provincies Groningen en Friesland en voor Lelystad. Voor Zuidoost-Drente heeft de Commissie haar goedkeuring echter tot twee jaar beperkt. De situatie in deze regio zal in de loop van 1992 opnieuw worden bezien."

3 In mei 1991 verzocht de Nederlandse vennootschap Frima BV (hierna: „Frima") de Nederlandse autoriteiten, haar krachtens de Nederlandse regeling steun ten bedrage van 12,5 miljoen HFL, dat wil zeggen 10 % van de voor steun in aanmerking komende kosten, toe te kennen voor de bouw van een nieuwe zoutfabriek te Harlingen in de provincie Friesland. In de loop van 1993 en begin 1994 verstrekte Frima nadere inlichtingen betreffende haar steunaanvraag.

4 Na berichtgeving in de pers naar aanleiding van deze aanvraag ontving de Commissie verscheidene klachten en verzoeken om inlichtingen, waaronder een brief van 6 december 1993 van de voorzitter van het Comité des salines de France (hierna: „Comité des salines" of „Comité") aan de heer Van Miert, het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het mededingingsbeleid.

5 Deze brief luidt als volgt:

„(...) Het Comité des salines de France is een beroepsvereniging van in Frankrijk gevestigde zoutproducenten. Als zodanig is het een bij de Conseil national du patronat français aangesloten federatie. Het is eveneens bevoegd om op te treden ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van zijn leden.

Deze zijn via de pers op de hoogte gebracht van het feit, dat een zekere, in Nederland geregistreerde, vennootschap Frima BV in dit land spoedig van de overheid steun zou ontvangen (...) voor de bouw van een nieuwe zoutfabriek met een jaarlijkse capaciteit van 1,2 miljoen ton.

Namens hen spreekt het Comité zijn verbazing erover uit, dat aan een particuliere onderneming dergelijke steun (...) kan worden toegekend voor de bouw van een nieuwe en grote fabriek in een sector met een aanzienlijke overcapaciteit, waar, naar gelang de segmenten, sprake is van stagnatie of regressie van de markt. Bovendien zal zulks een uiterst nadelig effect op de werkgelegenheid hebben.

Volgens het Verdrag van Rome kan dergelijke steun de mededinging vervalsen en is hij om die reden in beginsel verboden. Nochtans heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij een beschikking van december 1990 haar goedkeuring gehecht aan een regeling inzake specifieke steun ter bevordering van de ontwikkeling van de provincie Friesland. Het Comité des salines de France wenst een afschrift van deze beschikking te ontvangen teneinde dit project, waarop uw aandacht moest worden gevestigd, beter te kunnen beoordelen.

U bij voorbaat dankend voor de inwilliging van dit verzoek (...)"

6 Bij brief van 7 februari 1994 antwoordde de heer Van Miert als volgt:

„(...) Mijn diensten hebben van de Nederlandse overheid nadere toelichtingen ontvangen [met betrekking tot de betrokken steun], waaruit het volgende blijkt.

De begunstigde onderneming Frima BV heeft inderdaad ‚uit hoofde van de Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991' steun aangevraagd ten belope van 10 % van de voor steun in aanmerking komende kosten, dat wil zeggen 12,5 miljoen HFL. Overeenkomstig uw verzoek doe ik u in bijlage een afschrift toekomen van de brief aan de Nederlandse regering waarbij de Commissie de betrokken regeling heeft goedgekeurd (...) Voor de eventuele toepassing van deze regeling op Frima BV is geen specifieke goedkeuring van de Commissie vereist (...)"

## Het procesverloop

7 Bij op 15 april 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld.

8 Bij beschikking van 10 februari 1995 heeft het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) besloten, Frima toe te staan in het geding te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Het heeft eveneens Salt Union Ltd (hierna: „Salt Union") en Süddeutsche Salzwerke AG (hierna: „SWS"), alsmede Verein Deutsche Salzindustrie eV (hierna: „VDS") toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verzoeksters. In deze beschikking heeft het Gerecht voorts het door verzoeksters ingediende verzoek om vertrouwelijke behandeling gedeeltelijk ingewilligd.

9 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten, zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het besloten verzoeksters en de interveniënten die hun conclusies ondersteunen, een schriftelijke vraag te stellen. Betrokkenen hebben deze vraag binnen de door het Gerecht gestelde termijn beantwoord.

10 Ter openbare terechtzitting van 2 juli 1996 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

## Conclusies van partijen

11 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:

— de goedkeuringsbeschikking onwettig te verklaren wegens schending van het Verdrag, van de op de uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregels en van wezenlijke vormvoorschriften;

— op dezelfde gronden de beschikking van de Commissie van 7 februari 1994 nietig te verklaren, voor zover zij heeft besloten, dat voor de toekenning van een steunbedrag van 12,5 miljoen HFL aan Frima „geen specifieke goedkeuring van de Commissie is vereist";

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

12 Salt Union, SWS en VDS ondersteunen volledig de conclusies van verzoeksters.

13 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

14 Frima concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten, met inbegrip van die welke op haar interventie zijn gevallen.

**De conclusie strekkende tot vaststelling van de onwettigheid van de goedkeuringsbeschikking**

15 In hun eerste conclusie vorderen verzoeksters onwettigverklaring van de goedkeuringsbeschikking. Krachtens artikel 184 EG-Verdrag voeren zij tegen deze beschikking een exceptie van onwettigheid aan, opdat de beschikking die vervat zou zijn in de brief van de Commissie van 7 februari 1994, nietig wordt verklaard.

16 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de in artikel 184 van het Verdrag geboden mogelijkheid om de niet-toepasselijkheid in te roepen van de algemene handeling die de rechtsgrondslag van de bestreden beschikking is, geen autonoom vorderingsrecht vormt en slechts bij wege van incident kan worden benut. Meer in het bijzonder kan bij ontbreken van een primair recht van beroep geen beroep op artikel 184 worden gedaan (arresten Hof van 16 juli 1981, zaak 33/80, Albini, Jurispr. 1981, blz. 2141, r. o. 17, en 11 juli 1985, gevoegde zaken 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 en 10/84, Salerno, Jurispr. 1985, blz. 2523, r. o. 36).

17 In casu kunnen verzoeksters zich evenwel slechts op artikel 184 van het Verdrag beroepen, indien de tweede conclusie, strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie die zou zijn vervat in de brief van 7 februari 1994, ontvankelijk is. In deze omstandigheden moet eerst worden onderzocht of deze tweede conclusie ontvankelijk is.

**De ontvankelijkheid van de conclusie, strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie die zou zijn vervat in de brief van 7 februari 1994**

*Samenvatting van de voornaamste argumenten van partijen*

18 Volgens de Commissie zijn de conclusies tot nietigverklaring van de beweerdelijk in de brief van 7 februari 1994 vervatte beschikking niet-ontvankelijk. Deze brief is geen voor beroep op grond van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag vatbare handeling, aangezien hij geen beschikking inhoudt. In de eerste plaats is deze brief van zuiver informatieve aard en brengt hij in het geheel geen wijziging in verzoeksters' rechtspositie teweeg. In de tweede plaats is hij verstuurd in een context waarin de Commissie geen beschikking kon geven.

19 Met betrekking tot de informatieve aard van de brief van 7 februari 1994 verwijst de Commissie naar de tekst van de brief van het Comité des salines van 6 december 1993 (zie hierboven r. o. 5). Bij lezing van deze brief blijkt onmiddellijk, dat het Comité slechts een afschrift van de goedkeuringsbeschikking wilde ontvangen,

teneinde zich ervan te vergewissen, dat de in geding zijnde steun door deze beschikking werd gedekt. Het Comité had haar niet verzocht enige beschikking te geven. In zijn antwoord van 7 februari 1994 heeft de heer Van Miert slechts de door het Comité geformuleerde hypothese, dat de in geding zijnde steun door de goedkeuringsbeschikking werd gedekt, bevestigd. Deze brief is dus van informatieve aard en houdt geen beschikking in, zodat de betrokken conclusies niet-ontvankelijk zijn.

20 Met betrekking tot de context waarin de brief van 7 februari 1994 is opgesteld, stelt de Commissie om te beginnen, dat deze brief geen beschikking tot afwijzing van een klacht kan inhouden, aangezien deze categorie van beschikkingen op het gebied van staatssteun niet bestaat, nu bepalingen ontbreken waarbij op dit gebied de status van klager in het leven wordt geroepen. De arresten van het Hof van 15 december 1988 (gevoegde zaken 166/86 en 220/86, Irish Cement Ltd, Jurispr. 1988, blz. 6473) en 24 maart 1993 (zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125) kunnen niet aldus worden uitgelegd, dat door de gemeenschapsrechter een categorie van beschikkingen tot afwijzing van klachten zou zijn erkend.

21 De Commissie verwijst vervolgens naar het arrest „Italgrani" van het Hof van 5 oktober 1994 (zaak C-47/91, Italië/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4635, r. o. 24 en 25) ten betoge, dat de in geding zijnde steun is toegekend ingevolge een eerder goedgekeurde algemene regeling inzake regionale steun, zodat deze steun een bestaande steun was die niet meer behoefde te worden aangemeld. Hieruit volgt, dat zij niet eens bevoegd was ten aanzien van de in geding zijnde steun enige — positieve of negatieve — beschikking te geven.

22 Onder verwijzing naar punt 36 van de conclusie van advocaat-generaal Darmon bij het arrest Irish Cement Ltd (reeds aangehaald) stelt zij bovendien, dat verzoeksters het besluit van de Nederlandse overheid tot toekenning van de in geding zijnde steun aan Frima voor de nationale rechter hadden kunnen aanvechten en in het kader daarvan de wettigheid van de goedkeuringsbeschikking in geding hadden kunnen brengen.

23 Frima sluit zich aan bij de door de Commissie aangevoerde argumenten. Dat de brief van 7 februari 1994 geen beschikking inhoudt, vloeit eveneens voort uit het feit, dat de in geding zijnde steun, die enkel een maatregel tot uitvoering van de Nederlandse regeling is, ingevolge het arrest Italgrani (reeds aangehaald, r. o. 21), is onderzocht met inachtneming van dezelfde beoordelingscriteria als die welke de Commissie bij de goedkeuringsbeschikking heeft toegepast. Bijgevolg heeft de Commissie bij de brief van 7 februari 1994 geen beschikking gegeven, maar enkel bevestigd, dat dezelfde beoordelingscriteria zijn toegepast als bij haar onderzoek van de Nederlandse regeling.

24 Frima verwijst bovendien naar het arrest van het Gerecht van 28 oktober 1993 (zaak T-83/92, Zunis Holding e. a., Jurispr. 1993, blz. II-1169, r. o. 31) ten betoge, dat de betrokken conclusie enkel ontvankelijk is indien de handeling die de Commissie weigert in te trekken, te weten de goedkeuringsbeschikking, door verzoeksters had kunnen worden aangevochten. Verzoeksters worden evenwel niet rechtstreeks en individueel geraakt door de goedkeuringsbeschikking, zodat zij niet kunnen worden ontvangen in een beroep tot nietigverklaring van deze beschikking. In deze omstandigheden is de onderhavige conclusie eveneens niet-ontvankelijk.

25 Ten slotte dient de betrokken conclusie volgens Frima niet-ontvankelijk te worden verklaard om te voorkomen, dat het door de goedkeuringsbeschikking bij haar gewekte gewettigde vertrouwen wordt geschonden. Tot staving van deze verklaring verwijst zij meer in het bijzonder naar het arrest van het Hof van 20 september 1990 (zaak C-5/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1990. blz. I-3437, r. o. 14) en het arrest Italgrani (reeds aangehaald, r. o. 24).

26 Verzoeksters merken om te beginnen op dat, zo de bestreden brief van zuiver informatieve aard was, hij niet persoonlijk zou zijn ondertekend door het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het mededingingsbeleid. Zij verwijzen vervolgens naar 's Hofs arresten Irish Cement Ltd en CIRFS e. a. (beide reeds aangehaald) ten betoge, dat de bestreden brief moet worden aangemerkt als een besluit om niet naar aanleiding van de door het Comité bij brief van 6 december 1993 ingediende klacht de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Het gaat dus om een beschikking tot afwijzing van een klacht, die dientengevolge

definitieve rechtsgevolgen in het leven roept en waartegen bijgevolg beroep op grond van artikel 173 van het Verdrag kan worden ingesteld (arrest Hof van 11 november 1981, zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639, r. o. 9 en 10).

27 Het reeds aangehaalde arrest Italgrani is in casu niet relevant, omdat het in die zaak ging om de vraag, of de betrokken steun een bestaande dan wel nieuwe steun was, teneinde uit te maken in hoeverre de Commissie de betaling ervan kon opschorten. In de onderhavige zaak daarentegen gaat het om de vraag, of de Commissie ten aanzien van een steun die is toegekend in het kader van een algemene regeling inzake regionale steun als de Nederlandse regeling, elke controlebevoegdheid kwijtraakt, zodra zij deze steunregeling heeft goedgekeurd. Bovendien gaat het, anders dan in de zaak Italgrani, in casu niet om een eenvoudige maatregel tot uitvoering van een algemene regeling, aangezien de Commissie bij de goedkeuringsbeschikking slechts de „hoofdlijnen" van de Nederlandse regeling heeft goedgekeurd.

28 De verklaring van de Commissie, dat zij geen maatregelen kan nemen ten aanzien van een ingevolge een algemene regeling toegekende steun, is in tegenspraak met de tekst van de resolutie van de Raad van 20 oktober 1971 (PB 1971, C 111, blz. 1), volgens welke de Commissie „de mogelijkheid (...) heeft om zo nodig gebruik te maken van de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag (...) genoemde procedure, speciaal wanneer over de toepassing van algemene steunregelingen gerechtvaardigde klachten binnenkomen van een Lid-Staat". Dat enkel wordt gesproken van klachten van een Lid-Staat, laat zich verklaren door het feit, dat in 1971 nog niet werd gedacht aan klachten van particulieren op het gebied van steun.

29 Verzoeksters betwisten de verklaring van Frima, dat het onderzoek van de in geding zijnde steun op dezelfde beoordelingscriteria is gebaseerd als die welke zijn toegepast bij het onderzoek van de Nederlandse regeling. Onder verwijzing naar het arrest „Alfa Romeo" van het Hof van 21 maart 1991 (zaak C-305/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1603, r. o. 26) betogen zij, dat in verband met de overcapaciteit in de zoutsector de in geding zijnde steun bij een individueel onderzoek zeer grondig zou zijn onderzocht.

30 Wat het reeds aangehaalde arrest Zunis Holding e. a. betreft, stellen zij, dat het zeker is dat een beroep tegen een besluit van de Commissie houdende weigering om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, ontvankelijk is, onafhankelijk van de rechtspraak inzake „afwijzende" handelingen. Dit artikel biedt de belanghebbenden procedurele waarborgen, die, wanneer zij worden geëerbiedigd, inhouden dat deze belanghebbenden voor de gemeenschapsrechter kunnen opkomen tegen een besluit van de Commissie om deze procedure niet in te leiden (arresten Hof van 19 mei 1993, zaak C-198/91, Cook, Jurispr. 1993, blz. I-2487, r. o. 23 en 24, en 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203, r. o. 17 en 18).

31 Volgens verzoeksters is het beweerde gewettigde vertrouwen van Frima niet van invloed op de ontvankelijkheid van hun beroepen. Het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen is in elk geval in de door deze interveniënte aangehaalde arresten niet in het stadium van de ontvankelijkheid onderzocht. Voor het overige kan het beweerde gewettigde vertrouwen van een ontvanger van staatssteun het recht van partijen om beroep in te stellen tegen een handeling die hun schade berokkent, op geen enkele wijze aantasten.

32 Ten slotte stellen verzoeksters dat, indien enerzijds een besluit van de Commissie tot goedkeuring van een algemene steunregeling als de Nederlandse regeling niet een voor beroep vatbare handeling zou vormen, en anderzijds de handelingen van de Commissie met betrekking tot de ingevolge een dergelijke regeling toegekende individuele steun evenmin voor beroep vatbare handelingen zouden vormen, de gemeenschapsrechter nimmer de wettigheid van steun als die welke in geding is, zou kunnen toetsen. Zij beschikken over geen enkel nationaal rechtsmiddel, omdat volgens vaste rechtspraak enkel artikel 93, lid 3, van het Verdrag, dat verplicht tot aanmelding van steunprojecten, rechtstreekse werking heeft, terwijl volgens de Commissie individuele steun die wordt toegekend in het kader van een goedgekeurde algemene regeling, niet meer behoeft te worden aangemeld.

33 SWS en VDS ondersteunen op alle punten verzoeksters' argumenten. Ingevolge artikel 16, sub f, van de Nederlandse regeling kan de minister van Economische zaken uit hoofde van deze regeling geen steun toekennen „indien de gewenste structuur van de betrokken sector (...) zich tegen het project verzet". Volgens de

toelichting op de Nederlandse regeling verwijst artikel 16, sub f, inzonderheid naar een situatie van „aantoonbare overcapaciteit in een bepaalde sector". Bijgevolg kan krachtens de regeling zoals die bij de Commissie is aangemeld en door haar is goedgekeurd, geen steun worden verleend, indien er in de betrokken sector sprake is van aantoonbare overcapaciteit. Door de in geding zijnde steun toe te kennen, heeft de Nederlandse overheid steun verleend in een sector die een overcapaciteit kent, en dus in strijd met de bepalingen van haar regeling zelf gehandeld.

34 Volgens interveniënten gaat het in casu niet om een ondergeschikte wijziging van een door de Commissie goedgekeurde steunmaatregel, zoals het geval was in het arrest van het Hof van 9 augustus 1994 (zaak C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Jurispr. 1994, blz. I-3829). Bijgevolg had de Nederlandse regering, indien zij steun wilde toekennen aan een sector met aantoonbare overcapaciteit, deze overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag als nieuwe staatssteun moeten aanmelden. Gelet op het bepaalde in artikel 16, sub f, van de Nederlandse regeling zou de Commissie op zijn minst verplicht zijn geweest, met betrekking tot de in geding zijnde steun de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

35 Volgens de Commissie is het door interveniënten aan artikel 16, sub f, van de Nederlandse regeling ontleende argument niet-ontvankelijk wegens het autonome karakter ervan. Het argument is hoe dan ook ongegrond. In de eerste plaats blijkt uit de algemene en vage bewoordingen van artikel 16, sub f, inzonderheid van de in dit artikel gebruikte term „gewenste structuur", dat de Nederlandse overheid bij de toepassing van dit artikel over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. In de tweede plaats wordt het geval van „aantoonbare overcapaciteit" slechts bij wijze van voorbeeld genoemd. Gelet op de monopoliesituatie in de sector van de zoutproduktie in Nederland, was het volstrekt redelijk om de oprichting van een nieuwe concurrerende producent als verenigbaar met de structuur van de betrokken sector te beschouwen. Overigens hebben interveniënten geen cijfers verstrekt met betrekking tot een overcapaciteit op de Nederlandse zoutmarkt, hoewel enkel zo'n cijfer ter zake dienend is in de context van de toepassing van een nationale wet.

36 Salt Union heeft geen bijzondere opmerkingen ingediend met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep.

*Beoordeling door het Gerecht*

37 Het is vaste rechtspraak, dat als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag, zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arrest IBM, reeds aangehaald, r. o. 9; arresten Gerecht van 10 juli 1990, zaak T-64/89, Automec, Jurispr. 1990, blz. II-367, r. o. 42, en 24 maart 1994, zaak T-3/93, Air France, Jurispr. 1994, blz. II-121, r. o. 43).

38 Om uit te maken of de brief van de Commissie van 7 februari 1994 als een dergelijke maatregel is te beschouwen, moet om te beginnen worden nagegaan wat de brief van het Comité des salines van 6 december 1993, waarop de brief van 7 februari 1994 een antwoord vormt, inhield.

39 In zijn brief van 6 december 1993 (zie r. o. 5 hierboven) geeft het Comité des salines te kennen, dat het via de pers op de hoogte was gebracht van het feit, dat Frima van de Nederlandse overheid steun zou ontvangen, waaronder de in geding zijnde steun. Het „spreekt zijn verbazing erover uit", dat dergelijke steun kan worden toegekend aan een onderneming in de zoutsector, die een aanzienlijke overcapaciteit kent, en zijns inziens zal dergelijke steun een „uiterst nadelig" effect op de werkgelegenheid hebben. Vervolgens betoogt het, dat volgens het Verdrag dergelijke steun de mededinging kan vervalsen en dus „in beginsel" verboden is. Niettemin merkt het op dat de Commissie bij een beschikking van december 1990 haar

goedkeuring heeft gehecht aan een algemene steunregeling ter bevordering van de ontwikkeling van de provincie Friesland. In deze omstandigheden verzoekt het om toezending van een „afschrift van deze beschikking teneinde dit project beter te kunnen beoordelen".

40 Derhalve hield de brief van 6 december 1993 een verzoek om inlichtingen in. Na enige inleidende opmerkingen verzocht het Comité des salines de Commissie immers om een afschrift van de goedkeuringsbeschikking. Ook uit de laatste alinea van de brief, waarin het Comité het lid van de Commissie dankt voor de inwilliging van „dit verzoek", blijkt dat in de brief om een afschrift van de goedkeuringsbeschikking, dat wil zeggen om informatie, werd verzocht. Zoals de Commissie terecht heeft gesteld, wenste het Comité een afschrift van de goedkeuringsbeschikking te verkrijgen teneinde zich ervan te vergewissen, dat de aan Frima toegekende steun door deze beschikking werd gedekt. Voorts blijkt bij onderzoek van de brief, dat het Comité de Commissie niet heeft verzocht enige beschikking te geven.

41 Vervolgens dient de brief van de Commissie van 7 februari 1994 (zie r. o. 6 hierboven) te worden onderzocht. Bij deze brief antwoordt de Commissie op het verzoek van het Comité des salines, door dit een afschrift van de goedkeuringsbeschikking te doen toekomen. Voorts deelt zij het Comité mee, dat Frima bij de Nederlandse regering „inderdaad" steun, namelijk de in geding zijnde steun, heeft aangevraagd. Bovendien laat zij het Comité weten, dat deze steun valt onder de Nederlandse regeling, zoals die bij de goedkeuringsbeschikking is goedgekeurd. Ten slotte merkt zij op dat voor de eventuele toepassing van de Nederlandse regeling op Frima „geen specifieke goedkeuring van de Commissie vereist is".

42 Derhalve vormde de brief van 7 februari 1994 een antwoord op het door het Comité des salines in zijn brief van 6 december 1993 geformuleerde verzoek. Het is duidelijk, dat de eenvoudige toezending door de Commissie, op verzoek van het Comité, van een afschrift van de goedkeuringsbeschikking geen bindende rechtsgevolgen in het leven kan roepen, die de belangen van verzoeksters kunnen aantasten in de zin van bovenvermelde rechtspraak (r. o. 37). Voorts werd met de

mededeling van de Commissie aan het Comité, dat Frima „inderdaad" bij de Nederlandse regering steun had aangevraagd, aan het Comité slechts een informatie bevestigd, waarover dit reeds beschikte. Derhalve kan deze informatie evenmin worden geacht bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van verzoeksters kunnen aantasten.

43 Met betrekking tot de mededeling van de Commissie, dat de in geding zijnde steun onder de bij de goedkeuringsbeschikking goedgekeurde Nederlandse regeling viel, zij opgemerkt, dat het Comité des salines noch in zijn brief van 6 december 1993, noch in het verzoekschrift, noch in repliek heeft betoogd, dat de in geding zijnde steun niet onder de Nederlandse regeling viel. Onder deze omstandigheden roept de mededeling van de Commissie evenmin bindende rechtsgevolgen in het leven die de belangen van verzoeksters kunnen aantasten.

44 Voorts kan het argument van interveniënten SWS en VDS, dat de in geding zijnde steun niet onder de Nederlandse regeling valt (zie r. o. 33 en 34 hierboven), de strekking van de brief van 7 februari 1994 niet a posteriori bepalen. Bovendien kan dit argument niet in aanmerking worden genomen, aangezien het volledig buiten het kader van het onderhavige geschil valt, zoals bepaald door het voorwerp daarvan. Het is immers vaste rechtspraak, dat het voorwerp van een geschil in de loop van het geding niet kan worden gewijzigd (arrest Automec, reeds aangehaald, r. o. 69, en arrest Gerecht van 5 juni 1996, zaak T-398/94, Kahn Scheepvaart, Jurispr. 1996, blz. II-477, r. o. 20).

45 De opmerking van de Commissie, dat voor de in geding zijnde steun geen „specifieke goedkeuring" van de Commissie is vereist, is eveneens slechts een mededeling die geen bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de belangen van verzoeksters kunnen aantasten. Met deze mededeling heeft de Commissie enkel gewezen op haar praktijk, volgens welke individuele steunmaatregelen die deel uitmaken van een algemene steunregeling, bestaande steunmaatregelen zijn die niet meer bij de Commissie behoeven te worden aangemeld, tenzij de Commissie in de goedkeuringsbeschikking een voorbehoud in die zin heeft gemaakt.

46 In zijn arrest Italgrani (reeds aangehaald, r. o. 21) heeft het Hof deze praktijk uitdrukkelijk goedgekeurd. Uit dit arrest blijkt overigens (r. o. 24 en 25), dat indien verzoeksters de wettigheid van de in geding zijnde steun hadden betwist, de Commissie zelfs niet bevoegd zou zijn geweest om een specifieke beschikking met betrekking tot de wettigheid van deze steun te geven, aangezien een eerste onderzoek door de Commissie had uitgewezen, dat de in geding zijnde steun viel onder de Nederlandse regeling, een eerder door haar goedgekeurde algemene steunregeling.

47 Ten slotte kan het enkele feit dat het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het mededingingsbeleid, de brief van 7 februari 1994 persoonlijk heeft ondertekend, niet van invloed zijn op de strekking van deze brief.

48 Uit het voorgaande volgt, dat de brief van de Commissie van 7 februari 1994 niet kan worden aangemerkt als een maatregel die bindende rechtsgevolgen in het leven roept, welke de belangen van verzoeksters kunnen aantasten doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Verzoeksters' conclusie strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie die zou zijn vervat in deze brief, is dus gericht tegen een niet voor beroep in de zin van artikel 173 van het Verdrag vatbare handeling.

49 Tot staving van de ontvankelijkheid van deze conclusie stellen verzoeksters ook nog, dat de Commissie in de brief van 7 februari 1994 weigert om ten aanzien van de in geding zijnde steun de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Derhalve zouden verzoeksters ontvankelijk zijn in een beroep tegen deze weigeringsbeschikking van de Commissie. Dienaangaande zij vastgesteld, dat de Commissie in de brief van 7 februari 1994 geenszins heeft te kennen gegeven, dat zij al dan niet zou hebben geweigerd de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden. Bovendien moet worden vastgesteld, dat zij deze procedure niet eens kon inleiden, aangezien een eerste door haar uitgevoerd onderzoek had uitgewezen, dat de in geding zijnde steun onder een eerder goedgekeurde algemene steunregeling viel (arrest Italgrani, reeds aangehaald, r. o. 24). Bijgevolg kan, gelet op de onmogelijkheid om een beschikking te geven, het argument van verzoeksters evenmin tot ontvankelijkheid van de betrokken conclusies leiden.

50 Verder verklaren verzoeksters, dat hun conclusie ontvankelijk is op grond dat de brief van 7 februari 1994 een afwijzing van een klacht vormt. Dienaangaande blijkt bij onderzoek van de brief van het Comité des salines van 6 december 1993 (zie r. o. 39 en 40 hierboven), dat deze brief niet als klacht kan worden aangemerkt, aangezien het om een eenvoudig verzoek om inlichtingen gaat. Derhalve kan de brief van de Commissie van 7 februari 1994 in geen geval als afwijzing van een klacht worden aangemerkt. Dientengevolge kan het onderzochte argument hoe dan ook evenmin tot ontvankelijkheid van de betrokken conclusie leiden.

51 Voorts zij eraan herinnerd, dat het vaste rechtspraak is, dat het niet volstaat dat een gemeenschapsinstelling een brief heeft gezonden aan de adressaat ervan, in antwoord op een verzoek van deze laatste, om deze brief aan te kunnen merken als een beschikking in de zin van artikel 173 van het Verdrag, die vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring (arrest Gerecht van 22 mei 1996, zaak T-277/94, AITEC, Jurispr. 1996, blz. II-351, r. o. 50).

52 Uit het voorgaande volgt, dat verzoeksters' conclusie, strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie, die zou zijn vervat in haar brief van 7 februari 1994, niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Aangezien deze conclusie niet-ontvankelijk is, is de conclusie strekkende tot vaststelling van de onwettigheid van de goedkeuringsbeschikking, eveneens niet-ontvankelijk (zie r. o. 16 en 17 hierboven).

53 Het Gerecht beklemtoont ten slotte, dat verzoeksters de mogelijkheid hebben gehad om de wettigheid van de in geding zijnde steun aan te vechten voor de Nederlandse rechter. In hun antwoord op de schriftelijke vraag van het Gerecht en

ter terechtzitting hebben zij meegedeeld, dat zij deze weg inderdaad hebben bewandeld, maar dat zij voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de wettigheid van de in geding zijnde steun enkel hebben aangevochten wat het nationale recht betreft. Aangezien zij het niet opportuun achtten, de geldigheid van de goedkeuringsbeschikking, wat het gemeenschapsrecht betreft, voor deze nationale rechter in geding te brengen, hebben zij besloten hem niet te verzoeken krachtens artikel 177 van het Verdrag aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag met betrekking tot deze geldigheid te stellen. Onder deze omstandigheden, en anders dan verzoeksters beweren (zie r. o. 32 hierboven), heeft de uitspraak in het onderhavige geding als zodanig niet tot gevolg, dat hun de mogelijkheid wordt ontnomen om de wettigheid van de in geding zijnde steun aan rechterlijke toetsing te onderwerpen.

54 Uit al het voorgaande volgt, dat het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

## Kosten

55 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij, gelet op de conclusies van de Commissie, te worden verwezen in de kosten, met inbegrip van de kosten van Frima, die zulks heeft gevorderd. Salt Union, SWS en VDS zullen hun eigen kosten dragen.

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

rechtdoende:

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

**2) Verwijst verzoeksters in de kosten, met inbegrip van de kosten van Frima BV.**

**3) Verstaat dat Salt Union Ltd, Südwestdeutsche Salzwerke AG en Verein Deutsche Salzindustrie eV hun eigen kosten zullen dragen.**

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 oktober 1996.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

C. P. Briët