YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)
22 päivänä lokakuuta 1996 *

Asiassa T-154/94,

Comité des salines de France, Ranskan oikeuden mukaan perustettu kansallinen edunvalvontajärjestö, kotipaikka Pariisi,

ja

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, Ranskan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Pariisi,

edustajinaan asianajaja Dominique Voillemot, Pariisi ja asianajaja Peter Verloop, Amsterdam, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Jacques Loesch, 11 rue Goethe,

kantajina,

joita tukevat

Salt Union Ltd, Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Cheshire (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajinaan solicitorit Jonathan Scott ja Craig Pouncey, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Georges Baden, 8 boulevard Royal,

Südwestdeutsche Salzwerke AG, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Heilbronn (Saksa),

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Verein Deutsche Salzindustrie eV, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhdistys, kotipaikka Bonn (Saksa),

edustajinaan asianajajat Thomas Jestaedt ja Bärbel Altes, Düsseldorf ja asianajajat Walter Klosterfelde ja Karsten Metzlaff, Hampuri, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Philippe Dupont, 8—10 rue Mathias Hardt,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään aluksi johtava oikeudellinen neuvonantaja Giuliano Marenco ja oikeudellisen yksikön virkamies Jean-Paul Keppenne, sittemmin Marenco ja oikeudellisen yksikön virkamies Paul Nemitz, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Frima BV, Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Haag (Alankomaat), edustajinaan asianajajat Tom Ottervanger ja Gerrit Vriezen, Rotterdam, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Carlos Zeyen, 67 rue Ermesinde,

väliintulijana,

jossa kantajat vaativat, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa komission 7.2.1994 Comité des salines de Francelle osoittamaan kirjeeseen sisältyväksi väitetyn päätöksen, joka koskee alankomaalaisten viranomaisten Frima BV:lle myöntämää tukea,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. P. Briët sekä tuomarit B. Vesterdorf, P. Lindh, A. Potocki ja J. D. Cooke,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.7.1996 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Riidan perusteena olevat tosiseikat

1 Alankomaiden hallitus ilmoitti 24.9.1990 päivätyllä kirjeellään komissiolle ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti "Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991" -nimisestä yleisestä alueellisesta tukijärjestelmästä (jäljempänä alankomaalainen järjestelmä) vuosien 1991 ja 1994 väliselle ajalle. Tutkittuaan asiaa komissio ilmoitti 27.12.1990 päivätyllä kirjeellään Alankomaiden hallitukselle katsovansa, että alankomaalainen järjestelmä on yhteismarkkinoille soveltuva perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla (jäljempänä hyväksymispäätös).

2 Tiivistelmä hyväksymispäätöksestä julkaistiin 20. kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa (330 kohta) seuraavasti:

"Komissio päätti joulukuussa hyväksyä ajanjaksolle 1991—1994 Alankomaiden aluepolitiikan suuntaviivat, joissa määrätään tuen määrän sekä investointitukeen oikeutettujen alueiden vähentämisestä.

Komissio ei vastusta 20 prosentin bruttomääräisiä investointitukia koko neljän vuoden ajanjaksona Groningenin ja Frieslandin lääneille sekä Lelystadin kaupungille. Drenthen kaakkoisosan osalta komissio hyväksyy kuitenkin vain kahden vuoden ajanjakson; tämän alueen tilannetta tutkitaan uudelleen vuoden 1992 aikana."

3 Alankomaalainen yhtiö Frima BV (jäljempänä Frima) haki toukokuussa 1991 Alankomaiden viranomaisilta alankomaalaisen järjestelmän nojalla 12,5 miljoonan Alankomaiden guldenin (NLG) suuruista tukea, joka oli 10 prosenttia Harlingeniin, Frieslandin lääniin, rakennettavan uuden suolatehtaan kuluista. Frima täydensi tukihakemustaan vuoden 1993 aikana ja vuoden 1994 alussa.

4 Tämän tukihakemuksen saaman julkisuuden seurauksena komissiolle esitettiin useita valituksia ja tietopyyntöjä, joiden joukossa on Comités des salines de Francen (jäljempänä Comité des salines tai Comité) puheenjohtajan 6.12.1993 komission kilpailupolitiikasta vastaavalle jäsenelle K. Van Miertille kirjoittama kirje.

5 Tämä kirje kuuluu seuraavasti:

" — — Comité des salines de France on Ranskaan sijoittautuneiden suolantuottajien edunvalvontajärjestö. Se on eräs Ranskan työnantajien keskusjärjestöön kuuluvista liitoista. Sillä on myös oikeus ajaa jäsentensä etua.

Jäsenet ovat saaneet lehdistön kautta tietää, että Alankomaihin rekisteröity yhtiö Frima BV saa lähiaikoina Alankomaiden viranomaisten myöntämiä erilaisia tukia — — uuden 12 miljoonan tonnin vuosittaisella kapasiteetilla toimivan suolan tuotantoyksikön perustamiseksi.

Comité ihmettelee jäsentensä nimissä sitä, että tällaisia tukia — — voidaan myöntää yksityiselle yritykselle uuden ja voimakkaan tuotantoyksikön perustamiseksi sektorilla, jolla on suurta ylikapasiteettia ja jonka markkinat ovat pysähtyneet tai vähentyneet. Lisäksi sen työllistämisvaikutus on selvästi negatiivinen.

Rooman sopimuksen mukaan tällaiset tuet voivat vääristää kilpailua ja näin ollen ne ovat periaatteessa kiellettyjä. Euroopan yhteisöjen komissio on kuitenkin hyväksynyt joulukuussa 1990 tekemällään päätöksellä erityisen tukijärjestelmän Frieslandin läänin kehityksen helpottamiseksi. Comité des salines de France pyytää saada jäljennöksen tästä päätöksestä voidakseen paremmin arvioida tätä hanketta, johon se toivoo Teidän kiinnittävän huomiota.

Kiittäen tämän pyynnön toteuttamisesta — —".

6 Van Miert vastasi 7.2.1994 päivätyllä kirjeellään seuraavasti:

" — — Yksikköni on saanut Alankomaiden viranomaisilta (kyseessä oleviin tukiin liittyviä) selvityksiä, joista ilmenee seuraavaa.

Tukea saava yritys Frima BV on todellakin hakenut tukea, joka on 10 prosenttia tukikelpoisista kuluista eli 12,5 miljoonaa Alankomaiden guldenia aluekehitystä koskevan 'Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991' -tukijärjestelmän perusteella. Pyyntönne mukaisesti oheistan Teille jäljennöksen Alankomaiden hallitukselle osoitetusta kirjeestä, jolla komissio hyväksyi kyseisen järjestelmän — — . Tämän järjestelmän mahdollinen soveltaminen Frima BV:n hyväksi ei vaadi erityistä komission hyväksyntää — — ."

Oikeudenkäynti

7 Kantajat ovat nostaneet tämän kanteen, joka on saapunut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 15.4.1994.

8 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päättänyt 10.2.1995 antamallaan määräyksellä hyväksyä Friman väliintulon komission vaatimusten tueksi. Se on myös päättänyt hyväksyä Salt Union Ltd:n (jäljempänä Salt Union), Südwestdeutsche Salzwerke AG:n (jäljempänä SWS) sekä Verein Deutsche Salzindustrie eV:n (jäljempänä VDS) väliintulon kantajien vaatimusten tueksi. Samalla päätöksellä se on myös hyväksynyt osittain kantajien vaatimuksen asian luottamuksellisesta käsittelystä.

9 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päättänyt esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa asian suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia. Se on kuitenkin päättänyt esittää kantajille ja niiden vaatimuksia tukeville väliintulijoille kirjallisen kysymyksen. Nämä asianosaiset ovat vastanneet tähän kysymykseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asettamassa määräajassa.

10 Asianosaisten suulliset lausumat ja heidän vastauksensa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin on kuultu 2.7.1996 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

11 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— toteaa hyväksymispäätöksen lainvastaiseksi, koska sillä on rikottu perustamissopimusta, sen soveltamiseen liittyviä oikeussääntöjä sekä olennaisia menettelymääräyksiä,

— kumoaa edellä mainituista syistä 7.2.1994 päivätyn komission päätöksen siltä osin kuin komissio on päättänyt, että 12,5 miljoonan NLG:n suuruisen tuen myöntäminen Frimalle "ei vaadi komission erityistä hyväksyntää",

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12 Salt Union, SWS ja VDS tukevat kaikkia kantajien esittämiä vaatimuksia.

13 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti hylkää sen perusteettomana,

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14 Frima vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti hylkää sen perusteettomana,

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien Friman väliintulosta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Hyväksymispäätöksen lainvastaisuuden toteamista koskevat vaatimukset

15 Kantajat vaativat vaatimuksensa ensimmäisessä osassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että hyväksymispäätös on lainvastainen. Ne vetoavat komission 7.2.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyväksi väitetyn päätöksen kumoamiseksi päätöksen lainvastaisuuteen EY:n perustamissopimuksen 184 artiklan perusteella.

16 Tältä osin riittää, kun huomataan, että perustamissopimuksen 184 artiklaan sisältyvä mahdollisuus vaatia, että riidanalaisen päätöksen oikeudellisena perustana olevaa yleisluonteista toimenpidettä ei sovelleta, ei ole itsenäinen kannetyyppi ja että sitä voidaan käyttää vain varsinaisen kanteen täydennyksenä. Erityisesti jos pääasiallisen kanteen nostamisoikeus puuttuu, kyseiseen 184 artiklaan ei voida vedota (asia 33/80, Albini v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.7.1981, Kok. 1981, s. 2141, 17 kohta ja yhdistetyt asiat 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 ja 10/84, Salerno ym. v. komissio ja neuvosto, tuomio 11.7.1985, Kok. 1985, s. 2523, 36 kohta).

17 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kantajat voivat vedota perustamissopimuksen 184 artiklaan vain, jos kyseessä olevaan 7.2.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyväksi väitetyn komission päätöksen kumoamista koskeva vaatimuksen toinen osa tutkitaan. Näin ollen on ensin tutkittava tämän vaatimuksen toisen osan tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

7.2.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyväksi väitetyn komission päätöksen kumoamista koskevien vaatimusten tutkittavaksi ottaminen

Lyhennelmä asianosaisten pääasiallisista väitteistä

18 Komissio katsoo, että 7.2.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyväksi väitetyn päätöksen kumoamista koskevat vaatimukset on jätettävä tutkimatta. Sen mukaan tämä kirje ei ole toimenpide, josta voidaan nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukainen kanne, koska se ei ole luonteeltaan päätös. Toisaalta tämä kirje on pelkästään tiedottava eikä se muuta mitenkään kantajien oikeudellista asemaa. Toisaalta se liittyy tilanteeseen, jossa komissio ei voinut tehdä mitään päätöstä.

19 Komissio viittaa 7.2.1994 päivätyn kirjeen tiedottavan luonteen osalta Comité des salinesin 6.12.1993 päivättyyn kirjeeseen (ks. edellä 5 kohta). Komissio huomauttaa, että tästä kirjeestä ilmenee, että Comité halusi vain saada jäljennöksen hyväksymispäätöksestä varmistuakseen siitä, että tämä päätös koski riidanalaista tukea.

Komissio korostaa, että Comité ei ole vaatinut sitä tekemään mitään päätöstä. Van Miert oli 7.2.1994 päivätyssä vastauksessaan vain vahvistanut Comitén esittämän olettamuksen siitä, että hyväksymispäätös koski riidanalaista tukea. Tämä kirje oli siis tiedotteenomainen eikä se sisältänyt päätöstä, joten komission mukaan kyseisiä vaatimuksia ei voida tutkia.

20 Kyseisen 7.2.1994 päivätyn kirjeen laatimisyhteyden osalta komissio väittää ensin, että tämä kirje ei voi sisältää päätöstä, jolla valitus on hylätty, koska tällaista päätöslajia ei ole olemassa valtion tukia koskevissa asioissa, koska valittajan asemaa näissä asioissa koskevat säännökset puuttuvat. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 166/86 ja 220/86, Irish Cement vastaan komissio, 15.12.1988 antamaa tuomiota (Kok. 1988, s. 6473) ja asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 antamaa tuomiota (Kok. 1993, s. I-1125) ei voida tulkita niin, että yhteisöjen tuomioistuin olisi tunnustanut sellaisen päätöslajin olemassaolon, jolla valitukset voidaan hylätä.

21 Komissio viittaa sitten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-47/91, Italia vastaan komissio, 5.10.1994 antamaan tuomioon (Kok. 1994, s. I-4635, 24 ja 25 kohta) ja huomauttaa, että riidanalainen tuki on myönnetty ennalta hyväksyttyjä alueellisia tukia koskevan yleisen tukijärjestelmän mukaisesti, joten tämä tuki oli jo olemassa eikä siitä tarvinnut enää ilmoittaa. Tästä seuraa, että komissiolla ei edes ollut toimivaltaa tehdä myönteistä tai kielteistä päätöstä riidanalaisesta tuesta.

22 Lisäksi komissio korostaa viitaten julkisasiamies Darmontin edellä mainitussa asiassa Irish Cement vastaan komissio antaman ratkaisuehdotuksen 36 kohtaan, että kantajat olisivat voineet riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa alankomaalaisten viranomaisten päätöksen myöntää riidanalaista tukea Frimalle ja että ne olisivat voineet tässä yhteydessä kyseenalaistaa hyväksymispäätöksen lainmukaisuuden.

23 Frima yhtyy komission esittämiin väitteisiin. Se lisää, että 7.2.1994 päivätyn kirjeen päätösluonteisuuden puuttuminen johtuu myös siitä seikasta, että edellä mainitussa asiassa Italgrani annetun tuomion (21 kohta) perusteella riidanalaista tukea, joka on Alankomaiden hallituksen pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, tutkittiin komission hyväksymispäätöksen yhteydessä käyttämien arviointiperusteiden valossa. Tämän vuoksi komissio ei ole tehnyt päätöstä 7.2.1994 päivätyssä kirjeessään, vaan se on pelkästään vahvistanut samojen arviointiperusteiden soveltamisen kuin joita se oli käyttänyt alankomaalaista järjestelmää tutkiessaan.

24 Frima viittaa lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-83/92, Zunis Holding ym. vastaan komissio 28.10.1993 antamaan tuomioon (Kok. 1993, s. II-1169, 31 kohta) ja vetoaa siihen, että kyseessä olevat vaatimukset voidaan tutkia vain, jos kantajat olisivat voineet riitauttaa toimenpiteen, jota komissio kieltäytyi peruuttamasta, toisin sanoen hyväksymispäätöksen. Hyväksymispäätös ei kuitenkaan koske kantajia suoraan ja erikseen, joten ne eivät voi nostaa kumoamiskannetta tästä päätöksestä. Näin ollen kyseessä olevat vaatimukset on Friman mukaan jätettävä tutkimatta.

25 Frima arvioi lopuksi, että kyseessä olevat vaatimukset on jätettävä tutkimatta, jotta hyväksymispäätöksellä luotua luottamuksensuojaa ei loukattaisi. Tämän väitteen tueksi se viittaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-5/89, komissio vastaan Saksa 20.9.1990 antamaan tuomioon (Kok. 1990, s. I-3437, 14 kohta) ja edellä mainitussa asiassa Italgrani annettuun tuomioon (24 kohta).

26 Kantajat puolestaan huomauttavat aluksi, että jos riidanalainen kirje olisi vain tiedottava, kilpailuasioista vastaava komission jäsen ei olisi allekirjoittanut sitä henkilökohtaisesti. Ne viittaavat sitten yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa Irish Cement vastaan komissio ja CIRFS ym. vastaan komissio antamiin tuomioihin ja väittävät, että riidanalainen kirje on päätös olla aloittamatta perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä sen valituksen vuoksi, jonka Comité oli tehnyt 6.12.1993 päivätyllä kirjeellään. Kysymys on siis kantajien mukaan valituksen hylkäävästä päätöksestä, jolla näin ollen on lopullisia oikeusvai-

kutuksia ja joka voidaan siis riitauttaa perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, 9 ja 10 kohta).

27 Edellä mainitussa asiassa Italgrani annettu tuomio ei kantajien mukaan liity tähän asiaan, koska siinä kysymys koski sitä, oliko kyseessä oleva tuki jo olemassa olevaa tukea vaiko uutta tukea, jotta voitiin päättää, miltä osin komissio voi keskeyttää sen maksamisen. Sitä vastoin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kysymys on kantajien mukaan siitä, menettääkö komissio kaiken valvontavaltansa hyväksymänsä alankomaalaisen järjestelmän kaltaisen yleisen alueellisen tukijärjestelmän perusteella myönnetyn tuen osalta. Toisin kuin asia Italgrani, nyt käsiteltävänä oleva asia ei myöskään kantajien mukaan koske pelkkää yleiseen järjestelmään liittyvää täytäntöönpanotoimenpidettä, koska komission hyväksymispäätöksellä on vain hyväksytty alankomaalaisen järjestelmän "päälinjat".

28 Komission väite siitä, että sen on mahdotonta puuttua yleisen järjestelmän perusteella myönnettyyn tukeen, on kantajien mukaan ristiriidassa 20.10.1971 annetun neuvoston päätöslauselman sanamuodon kanssa (EYVL C 111, s. 1), jonka mukaan komissiolla on "— — mahdollisuus [— —] käyttää tarpeen vaatiessa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä [— —] erityisesti, jos yleisen tukijärjestelmän soveltaminen on jäsenvaltion perusteltujen valitusten kohteena". Viittaus pelkästään jäsenvaltion tekemään valitukseen selittyy sillä seikalla, että ajatusta yksityisten oikeussubjektien tekemistä tukia koskevista valituksista ei ollut vielä vuonna 1971 yleisesti hyväksytty.

29 Kantajat kiistävät Friman väitteen, jonka mukaan riidanalaista tukea oli tutkittu samoilla arviointiperusteilla kuin alankomaalaista järjestelmää. Kantajat viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-305/89, Italia vastaan komissio, 21.3.1991 niin sanotussa Alfa Romeo -tapauksessa antamaan tuomioon (Kok. 1991, s. I-1603, 26 kohta) ja huomauttavat, että ottaen huomioon suola-alan ylikapasiteetti, riidanalainen tuki olisi ollut yksilöllisesti tarkasteltuna erityisen tarkan tutkinnan kohteena.

30 Edellä mainitun asiassa Zunis Holding ym. vastaan komissio annetun tuomion osalta kantajat puolestaan väittävät, että sellaisesta komission päätöksestä, jolla se kieltäytyy aloittamasta perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, nostettu kanne on tutkittava viittaamatta passiivisia toimenpiteitä koskevaan oikeuskäytäntöön. Tässä artiklassa tunnustetaan niille, joita asia koskee, menettelylliset takeet, joiden noudattaminen tarkoittaa sitä, että nämä henkilöt voivat vastustaa yhteisöjen tuomioistuimissa komission päätöstä olla aloittamatta kyseistä menettelyä (asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2487, 23 ja 24 kohta ja asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, 17 ja 18 kohta).

31 Kantajat kiistävät sen, että Friman väitetty perusteltu luottamus vaikuttaisi kanteen tutkittavaksi ottamiseen. Ne huomauttavat, että tämän väliintulijan mainitsemissa tuomioissa perusteltua luottamusta ei ole tutkittu tutkittavaksi ottamista koskevassa asian käsittelyn vaiheessa. Kantajien mukaan valtion tukea saavan edunsaajan väitetty perusteltu luottamus ei saa millään tavalla vaikuttaa asianosaisten oikeuksiin nostaa kanne toimenpiteestä, joka aiheuttaa heille vahinkoa.

32 Kantajat väittävät lopuksi, että jos toisaalta komission päätös alankomaalaisen järjestelmän kaltaisen yleisen tukijärjestelmän hyväksymisestä ei ole toimenpide, josta voidaan nostaa kanne, ja jos toisaalta komission päätökset, jotka koskevat tällaisen järjestelmän perusteella myönnettyjä yksilöllisiä tukia, eivät myöskään olisi toimenpiteitä, joista voidaan nostaa kanne, yhteisöjen tuomioistuin ei voisi koskaan valvoa riidanalaisen tuen kaltaisen tuen lainmukaisuutta. Kantajat väittävät lisäksi, että niillä ei ole käytettävissään mitään kansallista oikeussuojakeinoa, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vain perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdalla, joka sisältää tukisuunnitelmia koskevan tiedonantovelvollisuuden, on välitön oikeusvaikutus, kun taas komission mukaan hyväksytyn yleisen tukijärjestelmän rajoissa myönnettyä yksilöllistä tukea ei tarvitse enää ilmoittaa.

33 SWS ja VDS tukevat kantajien väitteiden kaikkia kohtia. Ne lisäävät, että alankomaalaisen järjestelmän 16 pykälän f momentin perusteella talousasioista vastaava ministeriö ei voi myöntää tukea kyseisen järjestelmän perusteella, jos on olemassa seikka, joka (käännös) "johtaa siihen, että hanke on yhteensoveltumaton kyseisen alan tavoitellun rakenteen kanssa". SWS ja VDS viittaavat alankomaalaiseen

järjestelmään liittyvään kommentaariin, jonka mukaan 16 pykälän f momentissa viitataan erityisesti (käännös) "määrätyn alan ylikapasiteetin purkamisen" tilanteeseen. Näin ollen komissiolle tiedoksi annetun ja sen hyväksymän järjestelmän perusteella tukea ei voida myöntää, jos kyseisellä alalla on purettavaa ylikapasiteettia. Alankomaalaiset viranomaiset olivat väliintulijoiden mukaan riidanalaisen tuen myöntäessään myöntäneet tukea alalle, jolla oli ylikapasiteettia ja ne olivat näin ollen rikkoneet järjestelmänsä säännöksiä.

34 Väliintulijat korostavat, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kysymys komission hyväksymän tukitoimenpiteen vähäisestä muutoksesta, kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit 9.8.1994 antamassa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-3829). Ne katsovat tämän vuoksi, että jos Alankomaiden hallitus aikoi myöntää tukea alalle, jolla oli purettavaa ylikapasiteettia, sen olisi pitänyt antaa siitä tieto uutena valtion tukena perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Ottaen huomioon alankomaalaisen järjestelmän 16 pykälän f momentti, komissiolla olisi väliintulijoiden mukaan ollut velvollisuus ainakin aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen menettely riidanalaisen tuen osalta.

35 Komissio katsoo, että väliintulijoiden esittämä väite alankomaalaisen järjestelmän 16 pykälän f momentista on jätettävä tutkimatta sen itsenäisen luonteen vuoksi. Komission mukaan väite on joka tapauksessa perusteeton. Toisaalta kyseisen 16 pykälän f momentin yleinen ja epätarkka sanamuoto, erityisesti tässä pykälässä käytetty ilmaisu "tavoiteltu rakenne", osoittaa komission mukaan, että Alankomaiden viranomaisilla on laaja harkintavalta tämän pykälän soveltamisessa. Toisaalta "purettavaa ylikapasiteettia" koskeva olettama on mainittu komission mukaan vain esimerkkinä. Komission mukaan Alankomaiden suolantuotantoalan monopolitilanteessa oli täysin perusteltua, että uuden kilpailevan tuottajan perustaminen katsottiin soveltuvaksi kyseisen alan rakenteen kanssa. Toisaalta väliintulijat eivät ole myöskään esittäneet Alankomaiden suolamarkkinoiden ylikapasiteettia koskevia lukuja, vaikka ne olisivat ainoa kansallisen lain soveltamista koskeva asianmukainen seikka.

36 Salt Union ei ole esittänyt erityisiä huomautuksia kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

37 Perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kumoamiskanteen kohteena olevia toimia tai päätöksiä voivat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla toimenpiteet, joilla on sellaisia pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin niin, että ne voivat muuttaa selvästi tämän oikeudellista asemaa (edellä mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta; asia T-64/89, Automec v. komissio, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990, s. II-367, 42 kohta ja asia T-3/93, Air France v. komissio, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. II-121, 43 kohta).

38 Sen varmistamiseksi, onko komission 7.2.1994 päivätty kirje tällainen toimenpide, on ensinnäkin tutkittava, mikä on Comité des salinesin 6.12.1993 päivätyn kirjeen sisältö, johon 7.2.1994 päivätty kirje on vastaus.

39 Comité des salines ilmoittaa 6.12.1993 päivätyssä kirjeessään (ks. 5 kohta), että se on lehdistön kautta saanut tietää, että Alankomaat myöntää Frimalle valtion tukea eli riidanalaista tukea. Se "ihmettelee", että tällaista tukea voidaan myöntää suola-alan yritykselle, vaikka tällä sektorilla on suurta ylikapasiteettia ja se väittää, että tällaisen tuen työllistävä vaikutus on "selvästi negatiivinen". Se väittää sitten, että perustamissopimuksen mukaan tällaiset tuet voivat vääristää kilpailua ja ne ovat siis

"periaatteessa" kiellettyjä. Se huomauttaa kuitenkin, että komissio oli joulukuussa 1990 tekemällään päätöksellä hyväksynyt yleisen tukijärjestelmän Frieslandin läänin kehityksen helpottamiseksi. Näin ollen se pyytää saada "jäljennöksen tästä päätöksestä voidakseen paremmin arvioida tätä hanketta".

40 Mainitun 6.12.1993 päivätyn kirjeen sisältönä on siis tietopyyntö. Comité des salines pyysi alustavien huomioiden jälkeen komissiota toimittamaan sille jäljennöksen hyväksymispäätöksestä. Kirjeen viimeisestä kappaleesta, jossa Comité kiittää komission jäsentä "tämän pyynnön" toteuttamisesta, käy myös ilmi, että kirjeen tavoitteena oli saada jäljennös hyväksymispäätöksestä, toisin sanoen se oli tietopyyntö. Kuten komissio on perustellusti väittänyt, Comité halusi saada jäljennöksen hyväksymispäätöksestä voidakseen varmistua siitä, että tämä päätös koski Frimalle myönnettyä tukea. Tämän kirjeen tarkastelu osoittaa muutoinkin, että Comité ei ole kehottanut komissiota tekemään mitään päätöstä.

41 Seuraavaksi on tarkasteltava komission 7.2.1994 päivättyä kirjettä (ks. edellä 6 kohta). Komissio vastasi tällä kirjeellä Comité des salinesin pyyntöön lähettämällä sille jäljennöksen hyväksymispäätöksestä. Lisäksi se ilmoitti Comitélle, että Frima on "todellakin" hakenut tukea, toisin sanoen riidanalaista tukea, Alankomaiden hallitukselta. Lisäksi se ilmoittaa Comitélle, että tämä tuki kuuluu hyväksymispäätöksellä hyväksyttyyn alankomaalaiseen järjestelmään. Lopuksi se huomauttaa, että alankomaalaisen järjestelmän mahdollinen soveltaminen Friman hyväksi "ei vaadi erityistä komission hyväksyntää".

42 Mainitun 7.2.1994 päivätyn kirjeen sisältönä oli siis vastauksen antaminen Comité des salinesin 6.12.1993 päivätyssä kirjeessä esittämään kysymykseen. On selvää, että sillä, että komissio lähetti Comitén pyynnöstä jäljennöksen hyväksymispäätöksestä, ei ole pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voisivat vaikuttaa kantajien etuihin edellä mainitussa oikeuskäytännössä (37 kohta) tarkoitetulla tavalla.

Komissio vain vahvisti Comitén jo saaman tiedon, kun se ilmoitti sille, että Frima oli "todellakin" hakenut kyseistä tukea Alankomaiden hallitukselta. Näin ollen tätä tietoa ei voida myöskään pitää sellaisena, että sen perusteella syntyisi pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajien etuihin.

43 Komission antaman sen tiedon osalta, jonka mukaan riidanalainen tuki kuuluu hyväksymispäätöksellä hyväksyttyyn alankomaalaiseen järjestelmään, on huomattava, että Comité des salines ei ole väittänyt 6.12.1993 päivätyssä kirjeessään eikä kanteessaan taikka kantajan vastauksessaan, että riidanalainen tuki ei kuuluisi alankomaalaiseen järjestelmään. Näin ollen komission antamalla tiedolla ei myöskään ole kantajien etuihin vaikuttavia pakottavia oikeusvaikutuksia.

44 Väliintulijoina olevien SWS:n ja VDS:n niiden väitteiden osalta, joiden mukaan riidanalainen tuki ei kuulu alankomaalaiseen järjestelmään (ks. edellä 33 ja 34 kohta), on todettava, että 7.2.1994 päivätyn kirjeen ulottuvuutta ei voida jälkikäteen määrittää. Lisäksi tätä väitettä ei voida ottaa huomioon, koska se ei kuulu tämän riita-asian yhteyteen, sellaisena kuin sen kohde on määritelty. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kanteen kohdetta ei voida muuttaa oikeudenkäynnin aikana (edellä mainittu asia Automec v. komissio, tuomion 69 kohta ja asia T-398/94, Kahn Scheepvaart v. komissio, tuomio 5.6.1996, Kok. 1996, s. II-477, 20 kohta).

45 Sen komission huomautuksen osalta, jonka mukaan riidanalainen tuki ei vaadi komission "erityistä hyväksyntää", on kyse myös pelkästä tiedosta, jolla ei ole pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voisivat vaikuttaa kantajien etuihin. Komissio on tämän tiedon antaessaan vain ilmaissut käytäntönsä, jonka mukaan yleiseen tukijärjestelmään kuuluvat yksilölliset tuet ovat jo olemassa olevia tukia, joista ei tarvitse antaa sille tietoa, paitsi jos komissio on tehnyt tätä koskevia varaumia hyväksymispäätökseen.

46 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti hyväksynyt tämän käytännön edellä mainitussa asiassa Italgrani antamassaan tuomiossa (21 kohta). Tästä tuomiosta ilmenee (24 ja 25 kohta), että vaikka kantajat olivat kiistäneet riidanalaisen tuen lainmukaisuuden, komissiolla ei olisi ollut edes valtaa tehdä erityistä päätöstä tämän tuen lainmukaisuudesta, koska sen ensimmäisessä tutkimuksessa oli ilmennyt, että riidanalainen tuki kuuluu alankomaalaiseen järjestelmään, joka on sen aikaisemmin hyväksymä yleinen tukijärjestelmä.

47 Vain se seikka, että komission kilpailupolitiikasta vastaava jäsen on itse allekirjoittanut 7.2.1994 päivätyn kirjeen, ei vaikuta tämän kirjeen ulottuvuuteen.

48 Edellä mainituista seikoista seuraa, että 7.2.1994 päivätty komission kirje ei ole toimenpide, jolla on pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajien etuihin muuttamalla selvästi näiden oikeudellista asemaa. Kantajien vaatimukset tähän kirjeeseen sisältyneeksi väitetyn komission päätöksen kumoamisesta kohdistuvat siis toimeen, josta ei voida nostaa perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kannetta.

49 Kantajat väittävät vaatimustensa tutkittavaksi ottamisen tueksi lisäksi, että 7.2.1994 päivätty kirje sisältää komission kieltäytymisen aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen menettely riidanalaisen tuen osalta. Kantajilla on näin ollen mielestään oikeus riitauttaa tämä komission kieltäytymispäätös. Tältä osin on todettava, että komissio ei ole mitenkään ilmaissut 7.2.1994 päivätyssä kirjeessään, aikooko se kieltäytyä aloittamasta kyseistä 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä. Lisäksi on todettava, että se ei edes olisi voinut aloittaa tätä menettelyä, koska sen suorittamassa ensimmäisessä tutkimuksessa oli ilmennyt, että riidanalainen tuki kuului aikaisemmin hyväksyttyyn yleiseen tukijärjestelmään (edellä mainittu asia Italgrani, tuomion 24 kohta). Tästä seuraa, että koska päätöstä ei olisi voitu tehdä, kantajien väitteen perusteella ei voida tutkia myöskään kyseistä vaatimusta.

50 Kantajat väittävät lisäksi, että niiden vaatimukset on tutkittava siitä syystä, että 7.2.1994 päivätty kirje on valituksen hylkäävä päätös. Tältä osin Comité des salinesin 6.12.1993 päivätyn kirjeen (ks. edellä 39 ja 40 kohta) tarkastelusta ilmenee, että tätä kirjettä ei voida luokitella valitukseksi, koska kyseessä on pelkkä tietopyyntö. Näin ollen 7.2.1994 päivätty komission kirje ei mitenkään voi olla valituksen hylkäävä päätös. Tämän vuoksi kyseisiä vaatimuksia ei myöskään voida tutkia tämän väitteen perusteella.

51 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yhteisön toimielin on lähettänyt kirjeen vastaanottajalle vastauksena tämän esittämään kysymykseen, ei riitä siihen, että tällaista kirjettä voitaisiin pitää perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuna päätöksenä, josta voidaan nostaa kumoamiskanne (asia T-277/94, AITEC v. komissio, tuomio 22.5.1996, Kok. 1996, s. II-351, 50 kohta).

52 Edellä olevasta seuraa, että kantajien vaatimukset siitä, että 7.2.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyväksi väitetty komission päätös kumotaan, on jätettävä tutkimatta. Koska nämä vaatimukset jätetään tutkimatta, on jätettävä tutkimatta myös hyväksymispäätöksen lainvastaiseksi toteamista koskevat vaatimukset (ks. edellä 16 ja 17 kohta).

53 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa lopuksi, että kantajilla on ollut mahdollisuus kiistää riidanalaisen tuen lainmukaisuus kansallisessa tuomioistuimessa. Ne ovat ilmoittaneet vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistui-

men esittämään kirjalliseen kysymykseen sekä istunnossa, että ne ovat käyttäneetkin tätä mahdollisuutta, mutta että ne ovat kiistäneet College van Beroep voor het Bedrijfslevenissä riidanalaisen tuen lainmukaisuuden vain kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Koska ne eivät ole katsoneet aiheelliseksi kyseenalaistaa hyväksymispäätöksen lainmukaisuutta yhteisön oikeuden suhteen kansallisessa tuomioistuimessa, ne ovat päättäneet, etteivät ne pyydä sitä esittämään perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymystä yhteisöjen tuomioistuimelle tästä lainmukaisuudesta. Näin ollen ja vastoin sitä, mitä kantajat väittävät (ks. edellä 32 kohta) tämän asian ratkaisusta ei itsessään seuraa, että kantajilla ei olisi mahdollisuutta saattaa riidanalaisen tuen lainmukaisuutta tuomioistuimen käsiteltäväksi.

54 Kaikista edellä esitetyistä seikoista seuraa, että kanne on kokonaan jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

55 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne on komission vaatimukset huomioon ottaen velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien Frimalle aiheutuneet kulut, koska se on tätä vaatinut. Salt Union, SWS ja VDS vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien Frima BV:lle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

3) Salt Union Ltd, Südwestdeutsche Salzwerke AG ja Verein Deutsche Salzindustrie eV vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä lokakuuta 1996.

H. Jung C. P. Briët

kirjaaja laajennetun kolmannen jaoston puheenjohtaja