FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)
den 22 oktober 1996 *

I mål T-154/94,

Comité des salines de France, nationell yrkessammanslutning bildad enligt fransk rätt, Paris,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, bolag bildat enligt fransk rätt, Paris,

företrädda av advokaten Dominique Voillemot, Paris, och advokaten Peter Verloop, Amsterdam, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

sökande,

med stöd av

Salt Union Ltd, bolag bildat enligt engelsk rätt, Cheshire, (Förenade kungariket), företrätt av Jonathan Scott och Craig Pouncey, solicitors, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Georges Baden, 8, boulevard Royal,

och

Südwestdeutsche Salzwerke AG, bolag bildat enligt tysk rätt, Heilbronn, (Tyskland),

* Rättegångsspråk: franska.

Verein Deutsche Salzindustrie e. V., ekonomisk förening bildad enligt tysk rätt, Bonn, (Tyskland),

företrädda av advokaterna Thomas Jestaedt och Bärbel Altes, Düsseldorf, och advokaterna Walter Klosterfelde och Karsten Metzlaff, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Philippe Dupont, 8—10, rue Mathias Hardt,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av chefsjuristen Giuliano Marenco, och Jean-Paul Keppenne, rättstjänsten, och sedan av G. Marenco och Paul Nemitz, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

Frima BV, bolag bildat enligt nederländsk rätt, Haag, (Nederländerna), företrätt av advokaterna Tom Ottervanger, och Gerrit Vriezen, Rotterdam, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av det beslut som påstås förekomma i en kommissionsskrivelse av den 7 februari 1994 riktad till Comité des salines de France avseende stöd som av de nederländska myndigheterna har beviljats bolaget Frima BV,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden C.P. Briët samt domarna B. Vesterdorf, P. Lindh, A. Potocki och J.D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 2 juli 1996,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Genom en skrivelse av den 24 september 1990 anmälde den nederländska regeringen till kommissionen, enligt artikel 93.3 i EEG-fördraget, ett allmänt regionalt stödprogram för perioden från år 1991 till år 1994, benämnt "Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991" (nedan kallat det nederländska programmet). Efter granskning underrättade kommissionen den nederländska regeringen, genom en skrivelse av den 27 december 1990, om att den ansåg det nederländska programmet vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c i fördraget (nedan kallat beslutet om godkännande).

2 En sammanfattning av beslutet om godkännande med följande lydelse offentliggjordes i *Tjugonde rapporten om konkurrenspolitiken* (punkt 330) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]:

"I december beslöt kommissionen att godta huvuddragen i regionalpolitiken för perioden år 1991—1994 i Nederländerna, enligt vilken stödnivån skall sänkas samt antalet regioner som kan komma i fråga för investeringsstöd skall minskas.

Kommissionen motsatte sig inte investeringsstöd till en nivå om 20 procent brutto under hela perioden om fyra år för provinserna Groningen, Friesland samt Lelystad. För sydöstra Drenthe begränsades emellertid kommissionens godkännande till två år. Situationen i denna region kommer att bli föremål för förnyad bedömning under år 1992."

3 I maj 1991 ansökte det nederländska bolaget Frima BV (nedan kallat Frima) om att de nederländska myndigheterna med tillämpning av det nederländska programmet skulle bevilja stöd om 12,5 miljoner HFL, det vill säga 10 procent av de kostnader för anläggning av ett nytt saltverk (enhet för saltutvinning) i Harlingen i provinsen Friesland, som berättigar till stöd. Under år 1993 och i början av år 1994 inkom Frima med närmare uppgifter avseende sin ansökan om stöd.

4 Till följd av den uppmärksamhet som denna ansökan gav upphov till, inkom ett flertal klagomål och anmodanden om upplysningar till kommissionen, bland vilka en skrivelse av den 6 december 1993 förekommer, vilken skrevs av ordföranden för Comité des salines de France (nedan kallad Comité des salines eller Comité) till K. Van Miert, den medlem av kommissionen som är ansvarig för konkurrenspolitiken.

5 Denna skrivelse lyder som följer:

"... Le Comité des salines de France är en yrkessammanslutning som förenar saltproducenter i Frankrike. I egenskap av detta ingår den bland de förbund som är anslutna till Conseil national du patronat français. Den har även behörighet att försvara sina medlemmars gemensamma intressen.

Dessa har via pressen underrättats om att ett visst bolag, Frima BV, med säte i Nederländerna, inom en snar framtid kommer att erhålla olika former av stöd där från de statliga myndigheterna ... i syfte att anlägga en ny enhet för saltproduktion med en årsproduktion om 1,2 miljoner ton salt.

Comité des salines de France uttrycker för dessas räkning förvåning över att sådant stöd kan beviljas ett privatägt bolag för anläggning av en ny och verkningsfull produktionsenhet inom en sektor inom vilken det i hög grad råder överproduktion och för vilken marknaden, beroende på vilken del det är fråga om, befinner sig i stagnation eller regression. Dess inverkan på sysselsättningen kommer absolut sett att vara negativ.

Ett sådant stöd kan enligt Romfördraget snedvrida konkurrensen och är därför i princip förbjudet. Europeiska gemenskapernas kommission har emellertid genom ett beslut som fattades i december 1990 godkänt ett särskilt stödprogram för att underlätta utvecklingen av provinsen Friesland. Comité des salines de France önskar erhålla en kopia av detta beslut för att på ett bättre sätt kunna bedöma denna plan, vilken det är viktigt att ni uppmärksammar.

Vi är tacksamma för att ni efterkommer denna begäran ... ."

6 Van Miert svarade genom skrivelse av den 7 februari 1994:

"... Avdelningen har av de nederländska myndigheterna erhållit preciserade uppgifter [avseende stödet i fråga] av vilka nedanstående framgår.

Bolaget Frima BV har faktiskt ansökt om stöd uppgående till tio procent av de kostnader som berättigar till stöd, det vill säga 12,5 miljoner HFL, enligt stödprogrammet för regional utveckling benämnt 'Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991'. Med anledning av er begäran sänder jag er bifogade kopia av den skrivelse riktad till den nederländska regeringen genom vilken kommissionen godkände programmet i fråga. ...En eventuell tillämpning av detta program till förmån för Frima BV måste inte vara föremål för ett särskilt godkännande av kommissionen. ..."

Förfarande

7 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 15 april 1994.

8 Genom beslut av den 10 februari 1995 beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) att bevilja Frimas ansökan om tillåtelse att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Förstainstansrätten beviljade även den ansökan om tillåtelse att intervenera till stöd för sökandenas yrkanden som hade inlämnats av bolagen Salt Union Ltd (nedan kallat Salt Union) och Südwestdeutsche Salzwerke AG (SWS), samt den ekonomiska föreningen Verein Deutsche Salzindustrie e. V. (VDS). I samma beslut beviljade förstainstansrätten till viss del för övrigt den ansökan om konfidentiell handläggning som sökandena hade inlämnat.

9 Med anledning av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta några föregående åtgärder för bevisupptagning. Förstainstansrätten beslutade emellertid att skriftligen ställa sökandena samt de intervenienter som stöder dessas yrkanden en fråga. De ifrågavarande parterna besvarade denna fråga inom den tidsfrist som förstainstansrätten hade fastställt.

10 Parternas pläderingar och svar på förstainstansrättens frågor hördes under det offentliga sammanträdet den 2 juli 1996.

Parternas yrkanden

11 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att beslutet om godkännande är rättsstridigt, då det innebär att fördraget, rättsreglerna som gäller fördragets tillämpning samt väsentliga formföreskrifter åsidosätts,

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 7 februari 1994 av samma skäl, då det i detta fastställs att det förhållandet att ett stöd om 12,5 miljoner HFL till Frima beviljas "inte måste vara föremål för ett särskilt godkännande av kommissionen", och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12 Salt Union, SWS och VDS stöder till fullo sökandenas yrkanden.

13 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan eller, i andra hand, ogilla densamma, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Frima har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan eller, i andra hand, ogilla densamma, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna, däri inbegripet den kostnad som Frima har haft för sin intervention i målet.

Yrkandena om att förstainstansrätten skall fastställa att beslutet om godkännande är rättsstridigt

15 Sökandena har i första hand yrkat att förstainstansrätten skall fastställa att beslutet om godkännande är rättsstridigt. De har åberopat artikel 184 i EG-fördraget till stöd för att beslutet är rättsstridigt, i syfte att det beslut som påstås förekomma i kommissionens skrivelse av den 7 februari 1994 skall ogiltigförklaras.

16 I detta avseende skall det påpekas att det förhållandet att det är möjligt att med stöd av artikel 184 i fördraget åberopa att en rättsakt av allmän karaktär som utgör den rättsliga grunden för det omtvistade beslutet inte är tillämplig, inte utgör en självständig rätt att väcka talan, utan kan endast utövas på ett accessoriskt sätt. Närmare bestämt kan ovannämnda artikel 184 inte åberopas då det inte föreligger en grundläggande rätt att föra talan (domstolens domar av den 16 juli 1981, Albini mot rådet och kommissionen, 33/80, Rec. s. 2141, punkt 17, och av den 11 juli 1985, Salerno m. fl. mot kommissionen och rådet, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 och 10/84, Rec. s. 2523, punkt 36).

17 I detta fall kan sökandena endast åberopa artikel 184 i fördraget om det andra yrkandet — om ogiltigförklaring av det kommissionsbeslut som påstås förekomma i skrivelsen av den 7 februari 1994 — kan prövas. Under dessa omständigheter skall det i första hand undersökas om det andra yrkandet kan tas upp till prövning.

Huruvida de yrkanden om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, vilka påstås förekomma i skrivelse av den 7 februari 1994, kan prövas

Sammanfattning av parternas argument

18 Kommissionen anser att yrkandena om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som påstås förekomma i skrivelse av den 7 februari 1994, inte kan prövas. Enligt kommissionen är skrivelsen inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget, då den inte omfattar något beslut. För det första har denna skrivelse endast en informativ karaktär som inte på något sätt ändrar sökandenas rättsliga ställning. För det andra förekom den i ett sammanhang i vilket kommissionen inte kunde fatta något beslut.

19 Vad avser det förhållandet att skrivelsen av den 7 februari 1994 har en informativ karaktär, hänvisar kommissionen till skrivelsen från Comité des salines av den 6 december 1993 (se ovan punkt 5). Kommissionen har påpekat att det framgår av en genomläsning av denna skrivelse att Comité endast önskade erhålla en kopia av

beslutet om godkännande i syfte att försäkra sig om att det omtvistade stödet omfattades av detta beslut. Den har understrukit att Comité inte uppmanade kommissionen att fatta något beslut. I sitt svar av den 7 februari 1994 bekräftade Van Miert endast vad Comité hade framfört, nämligen att det omtvistade stödet omfattades av beslutet om godkännande. Skrivelsen hade således en informativ karaktär och omfattade inte något beslut, med följd att ifrågavarande yrkanden inte kan prövas.

20 Vad beträffar det sammanhang i vilket skrivelsen av den 7 februari 1994 formulerades, har kommissionen för det första hävdat att denna skrivelse inte kan omfatta ett beslut om att avslå ett klagomål av den anledningen att denna grupp av beslut inte förekommer avseende statligt stöd då det inte finns bestämmelser som möjliggör klagomål inom detta område. Enligt kommissionen kan inte domstolens domar av den 15 december 1988, Irish Cement mot kommissionen (166/86 och 220/86, Rec. s. 6473) och av den 24 mars 1993, CIRFS m. fl. mot kommissionen (C-313/90, Rec. s. I-1125) tolkas på så sätt att gemenskapernas domstolar har fastställt att det föreligger en grupp av beslut om att avslå klagomål.

21 Kommissionen har hänvisat till domstolens dom av den 5 oktober 1994 i målet Italien mot kommissionen, även kallad Italgrani (C-47/91, Rec. s. I-4635, punkterna 24 och 25), och har påpekat att det omtvistade stödet beviljades med tillämpning av ett allmänt program för regionalt stöd som tidigare hade godkänts, med följd att detta stöd redan hade godkänts och inte måste anmälas. Av detta följer att kommissionen inte hade behörighet att fatta något beslut med avseende på det omtvistade stödet, vare sig det skulle vara ett negativt eller positivt beslut.

22 Kommissionen har understrukit med hänvisning till punkt 36 i generaladvokat Darmons förslag till avgörande i ovannämnda mål Irish Cement mot kommissionen dessutom att sökandena vid den nationella domstolen kunde ha överklagat de nederländska myndigheternas beslut att bevilja Frima det omtvistade stödet och att de inom ramen för detta kunde ha bestridit att beslutet om godkännande var lagenligt.

23 Frima har anslutit sig till de argument som kommissionen har framfört. Frima har med hänvisning till domen i ovannämnda mål Italgrani (punkt 21) tillagt att det förhållandet att skrivelsen av den 7 februari 1994 inte omfattade något beslut, även framgår av att det omtvistade stödet genom vilket det nederländska programmet genomförs, har prövats enligt samma bedömningskriterier som kommissionen tillämpade då beslutet om godkännande fattades. Kommissionen fattade följaktligen genom skrivelsen av den 7 februari 1994 inte något beslut, utan bekräftade endast att samma bedömningskriterier som de som användes vid prövningen av det nederländska programmet hade tillämpats.

24 Frima har för övrigt hänvisat till förstainstansrättens dom av den 28 oktober 1993 i målet Zunis Holding m. fl. mot kommissionen (T-83/92, Rec. s. II-1169, punkt 31), och har gjort gällande att ifrågavarande yrkanden endast kan prövas om sökandena kunde ha överklagat den rättsakt som kommissionen vägrar att upphäva, det vill säga beslutet om godkännande. Sökandena var emellertid inte direkt och personligen berörda av beslutet om godkännande, vilket innebär att de inte var behöriga att väcka en talan om ogiltigförklaring av detta beslut. Ifrågavarande yrkanden kan inte heller under dessa omständigheter prövas.

25 Avslutningsvis har Frima framhållit att ifrågavarande yrkanden skall avvisas, för att undvika att de berättigade förväntningar som har uppstått till följd av beslutet om godkännande inte uppfylls. Frima har hänvisat till stöd för detta påstående i synnerhet till domstolens domar av den 20 september 1990 i målet kommissionen mot Tyskland (C-5/89, Rec. s. I-3437, punkt 14) och ovannämnda mål Italgrani (punkt 24).

26 Sökandena har för det första påpekat att om den omtvistade skrivelsen endast hade en informativ karaktär skulle den inte personligen ha undertecknats av den kommissionär som har ansvar för konkurrenspolitiken. De har sedan hänvisat till domstolens ovannämnda domar Irish Cement mot kommissionen och CIRFS m. fl. mot kommissionen och har hävdat att den omtvistade skrivelsen utgör ett beslut att inte inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget med anledning av det klagomål som Comité hade inlämnat genom skrivelse av den 6 december 1993. Det är således fråga om ett beslut om att avslå klagomålet, vilket av

denna anledning har slutgiltig rättsverkan och följaktligen kan överklagas enligt artikel 173 i fördraget (domstolen dom av den 11 november 1981, IBM mot kommissionen, 60/81, Rec. s. 2639, punkterna 9 och 10).

27 Domen i målet Italgrani är inte relevant i förevarande fall, eftersom det i detta mål var fråga om att avgöra om huruvida en viss åtgärd var att betrakta som en existerande eller en ny stödåtgärd, vilket var av betydelse för att avgöra huruvida kommissionen kunde hindra utbetalningen. I förevarande mål är det däremot fråga om huruvida kommissionen förlorar all behörighet att granska ett stöd som har beviljats inom ramen för ett allmänt program för regionalt stöd, såsom det nederländska programmet, då kommissionen godkänner detta stödprogram. Dessutom är det i förevarande fall, i motsats till målet Italgrani, inte fråga om att vidta en åtgärd för att genomföra ett allmänt program, då kommissionens beslut om godkännande endast innebär att det nederländska programmet beviljas "i stora drag".

28 Vad avser kommissionens påstående att det är omöjligt för den att ingripa när det är fråga om ett stöd som har beviljats enligt ett allmänt program, står detta i strid med rådets resolution av den 20 oktober 1971 (EGT nr C 111, s. 1) enligt vilken kommissionen har "möjlighet att i förekommande fall tillämpa förfarandet i artikel 93.2 i fördraget, då verkställigheten av de allmänna stödprogrammen är föremål för berättigade klagomål från en medlemsstat". Det förhållandet att det endast hänvisas till de klagomål som en medlemsstat framställer, beror på att tanken att enskilda kunde inge klagomål vad avser stöd ännu inte uppkommit år 1971.

29 De sökande har bestridit Frimas påstående att prövningen av det omtvistade stödet skulle ha skett med tillämpning av samma bedömningskriterier som de som tillämpades då det nederländska programmet prövades. De har hänvisat till domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen, benämnd "Alfa Romeo" (C-305/89, Rec. s. I-1603, punkt 26) och har påpekat att med beaktande av överproduktionen inom saltsektorn borde prövningen av det omtvistade stödet, inom ramen för en prövning av det enskilda fallet, ha varit föremål för ett särskilt rigoröst tillvägagångssätt.

30 Vad avser ovannämnda dom i målet Zunis Holding m. fl mot kommissionen har de påstått att det är möjligt att pröva en talan mot ett kommissionsbeslut att inte inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, utan hänvisning till rättspraxis avseende "negativa" rättsakter. I denna artikel tilldelas de berörda personerna vissa rättigheter avseende förfarandet, vilket innebär att dessa personer kan väcka talan vid gemenskapernas domstolar mot ett kommissionsbeslut att inte inleda nämnda förfarande (domstolens domar av den 19 maj 1993, Cook mot kommissionen, C-198/91, Rec. s. I-2487, punkterna 23 och 24, och av den 15 juni 1993, Matra mot kommissionen, C-225/91, Rec s. I-3203, punkterna 17 och 18).

31 De sökande har bestridit att de berättigade förväntningar som Frima påstås ha, påverkar frågan om deras talan kan prövas. De har påpekat att principen om skydd för berättigade förväntningar, åtminstone vad avser de domar som har citerats av denna intervenient, inte har prövats i samband med att frågan huruvida talan kan prövas har granskats. Enligt de sökande kan för övrigt de berättigade förväntningar som en person som erhåller statligt stöd påstås ha, inte på något sätt påverka parternas rättighet att överklaga en rättsakt som orsakar dem skada.

32 De sökande har slutligen gjort gällande att om ett kommissionsbeslut genom vilket ett allmänt stödprogram såsom det nederländska programmet godkänns inte är en rättsakt som kan överklagas och om de av kommissionens rättsakter som avser en enskild stödåtgärd som har beviljats enligt ett sådant program inte heller utgör rättsakter som kan överklagas, skulle frågan om lagenligheten av stöd i form av en sådan åtgärd som är tvistig i målet aldrig kunna prövas av gemenskapernas domstolar. De har vidare hävdat att de inte kan anlita något rättsmedel enligt nationell rätt, då det enligt en fast rättspraxis endast är artikel 93.3 i fördraget — i vilken föreskrivs en skyldighet att anmäla planer avseende stödåtgärder — som har direkt effekt, medan en enskild stödåtgärd som har beviljats inom ramen för ett allmänt program som har godkänts, enligt kommissionen inte längre skall anmälas.

33 SWS och VDS stöder i alla avseenden sökandenas argument. De har tillagt att enligt artikel 16 f i det nederländska programmet kan inte finansministern bevilja stöd enligt nämnda program då det föreligger en omständighet (översättning) som "leder till att planen är oförenlig med den struktur som eftersträvas för den

berörda sektorn". De har hänvisat till kommentaren till det nederländska programmet, enligt vilken artikel 16 f avser de fall då det föreligger en (översättning) "påvisbar överproduktion i en viss sektor". Följaktligen kan inte stöd beviljas enligt ett program som det som har anmälts till kommissionen och godkänts av denna, om det föreligger en påvisbar överproduktion inom den berörda sektorn. Genom att bevilja det omtvistade stödet har de nederländska myndigheterna betalat ut medel inom en sektor där det råder överkapacitet och har således överträtt bestämmelserna i sitt program.

34 Intervenienterna har understrukit att det i detta fall inte är fråga om en mindre ändring av en stödåtgärd som har godkänts av kommissionen, vilket var fallet i domstolens dom av den 9 augusti 1994 i målet Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, Rec. s. I-3829). De anser följaktligen att om den nederländska regeringen hade för avsikt att bevilja stöd inom en sektor där det råder en påvisbar överproduktion, borde den ha anmält detta såsom nytt statligt stöd enligt artikel 93.3, i fördraget. Kommissionen var enligt bestämmelsen i artikel 16 f i det nederländska programmet åtminstone tvungen att med avseende på det omtvistade stödet inleda förfarandet i artikel 93.2 i fördraget.

35 Kommissionen anser att det argument som intervenienterna baserar på artikel 16 f i det nederländska programmet inte kan godtas då detta har en oberoende karaktär. Enligt kommissionen är argumentet under alla omständigheter ogrundat. För det första visar det förhållandet att nämnda artikel 16 f har en allmän och obestämd lydelse, i synnerhet begreppet "struktur som eftersträvas" som anges i denna artikel, att de nederländska myndigheterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av denna artikel. För det andra hänvisas det till en eventuell "påvisbar överproduktion" endast i syfte att exemplifiera. Enligt kommissionen var det fullständigt rimligt, med tanke på det monopol som rådde i sektorn för saltproduktion i Nederländerna, att det förhållandet att en ny konkurrerande enhet upprättades bedömdes vara överensstämmande med den berörda sektorns struktur. För övrigt har intervenienterna inte lämnat några sifferuppgifter avseende den överproduktion som råder på den nederländska saltmarknaden, trots att sådana uppgifter är de enda som är av relevans då en nationell lagstiftning tillämpas.

36 Salt Union har inte avgivit några särskilda yttranden vad avser frågan huruvida talan kan prövas.

Förstainstansrättens bedömning

37 Enligt fast rättspraxis utgör de rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 i fördraget, åtgärder som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (ovannämnda dom IBM mot kommissionen, punkt 9, förstainstansrättens domar av den 10 juli 1990, Automec mot kommissionen, T-64/89, Rec. s. II-367, punkt 42, och av den 24 mars 1994, Air France mot kommissionen, T-3/93, Rec. s. II-121, punkt 43).

38 För att pröva om kommissionens skrivelse av den 7 februari 1994 utgör en sådan åtgärd skall det först fastställas vad som åsyftades med skrivelsen från Comité des salines av den 6 december 1993, vilken besvarades genom skrivelsen av den 7 februari 1994.

39 I skrivelse av den 6 december 1993 (se ovan punkt 5) angav Comité des salines att den genom pressen hade underrättats om att Frima skulle komma att erhålla stöd, däri inbegripet det omtvistade stödet, från de nederländska myndigheterna. Den uppgav att den var "förvånad" över att ett sådant stöd kan beviljas ett företag inom sektorn för saltproduktion, inom vilken det råder en avsevärd överproduktion, och hävdar att inverkan av ett sådant stöd på sysselsättningen "kommer att vara absolut sett negativ". Den har vidare gjort gällande att ett sådant stöd enligt fördraget kan

snedvrida konkurrensen och därför är "i princip" förbjudet. Den har ändå konstaterat att kommissionen genom ett beslut som fattades i december 1990 har godkänt ett allmänt stödprogram i syfte att underlätta utvecklingen i provinsen Friesland. Den har med anledning av detta begärt att kommissionen skall sända en "kopia av detta beslut för att den på ett bättre sätt skall kunna bedöma denna plan".

40 Syftet med skrivelsen av den 6 december 1993 var sålunda att begära upplysningar. Comité des salines begärde efter det att den hade framställt några inledande påståenden att kommissionen skulle sända den en kopia av beslutet om godkännande. Det framgår även av det sista stycket i skrivelsen, i vilket Comité säger sig vara tacksam för att kommissionären efterkommer "denna begäran", att syftet med skrivelsen var att erhålla en kopia av beslutet om godkännande, det vill säga att begära upplysningar. Såsom kommissionen mycket riktigt har gjort gällande önskade Comité erhålla en kopia av beslutet om godkännande, för att försäkra sig om att stödet till Frima omfattades av detta beslut. En granskning av skrivelsen ger för övrigt vid handen att Comité inte uppmanade kommissionen att fatta något beslut.

41 Även kommissionens skrivelse av den 7 februari 1994 (se ovan punkt 6) skall prövas. Genom denna skrivelse vartill en kopia av beslutet om godkännande fogades, efterkom kommissionen den begäran som Comité des salines hade framställt. För övrigt underrättade kommissionen Comité om att Frima "faktiskt" hade ansökt om stöd, det vill säga det omtvistade stödet, hos den nederländska regeringen. Vidare upplyste kommissionen Comité om att detta stöd omfattas av det nederländska programmet, i dess utformning enligt beslutet om godkännande. Slutligen påpekade kommissionen att en eventuell tillämpning av det nederländska programmet till förmån för Frima "måste inte vara föremål för ett särskilt godkännande av kommissionen".

42 Syftet med skrivelsen av den 7 februari 1994 var således att efterkomma den begäran som hade framställts av Comité des salines i skrivelsen av den 6 december 1993. Det står klart att det förhållandet att kommissionen på begäran av Comité sänder en kopia av beslutet om godkännande, inte kan ha bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen i den mening som avses i den rättspraxis till vilken det hänvisas ovan (punkt 37). För övrigt har kommissionen genom att

underrätta Comité om att Frima "faktiskt" har ansökt om stöd hos den nederländska regeringen, endast bekräftat uppgifter som Comité redan hade tillgång till. Dessa uppgifter kan därför inte heller anses ha bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen.

43 Vad avser kommissionens uppgifter enligt vilka det omtvistade stödet omfattades av det nederländska program som beviljades genom beslutet om godkännande, skall det påpekas att Comité des salines varken i skrivelsen av den 6 december 1993, i ansökan eller i repliken har hävdat att det omtvistade stödet inte omfattades av det nederländska programmet. Under dessa omständigheter har kommissionens uppgifter inte heller bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen.

44 Vad avser det argument som intervenienterna SWS och VDS har framfört, enligt vilket det omtvistade stödet för övrigt inte omfattas av det nederländska programmet (se ovan punkt 33 och 34), kan man inte i efterhand avgöra vilken räckvidd som skrivelsen av den 7 februari 1994 har. Då argumentet leder diskussionen utanför ramen för förevarande talan, såsom den bestäms genom föremålet för denna, kan det för övrigt inte beaktas. Det framgår av en fast rättspraxis att föremålet för en talan inte kan ändras under handläggningen av ett mål (ovannämnda dom Automec mot kommissionen, punkt 69, och förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996, Kahn Scheepvaart mot kommissionen, T-398/94, REG 1996, s. II-477, punkt 20).

45 Vad avser kommissionens yttrande enligt vilket det omtvistade stödet inte måste vara föremål för ett "särskilt godkännande" av kommissionen, innehåller även detta endast en uppgift som inte har bindande rättsverkningar, som kan påverka sökandenas intressen. Genom att förmedla denna uppgift har kommissionen helt enkelt tillämpat den praxis enligt vilken enskilda stöd, som omfattas av ett allmänt program, utgör befintliga stöd som inte, såvida inte kommissionen i beslutet om godkännande har uppställt några förbehåll, skall anmälas till den.

46 Domstolen har uttryckligen godkänt denna praxis genom ovannämnda dom i målet Italgrani (punkt 21). Det framgår för övrigt av denna dom (punkterna 24 och 25) att även om sökandena hade bestridit att det omtvistade stödet var lagenligt skulle kommissionen inte ha haft behörighet att fatta ett särskilt beslut avseende huruvida detta stöd var lagenligt, då en första bedömning företagen av kommissionen skulle ha visat att det omtvistade stödet omfattades av det nederländska programmet, vilket är ett allmänt stödprogram som redan hade godkänts av kommissionen.

47 Slutligen kan det förhållandet att den medlem av kommissionen som är ansvarig för konkurrenspolitiken personligen har undertecknat skrivelsen av den 7 februari 1994 inte påverka skrivelsens räckvidd.

48 Det framgår av det ovan anförda att kommissionens skrivelse av den 7 februari 1994 inte utgör en åtgärd som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen genom att väsentligt förändra dessas rättsliga ställning. Sökandenas yrkanden om ogiltigförklaring av det kommissionsbeslut som påstås förekomma i denna skrivelse har således riktats mot en rättsakt som inte kan vara föremål för talan enligt artikel 173 i fördraget.

49 Till stöd för att yrkandena kan prövas har sökandena hävdat att skrivelsen av den 7 februari 1994 utgör en vägran från kommissionens sida att inleda förfarandet i artikel 93.2 i fördraget avseende det omtvistade stödet. Sökandena kan därför bestrida detta kommissionsbeslut. Det skall i detta avseende påpekas att kommissionen i skrivelsen av den 7 februari 1994 inte på något sätt har uttryckt huruvida den kommer att inleda förfarandet i nämnda artikel 93.2. Det skall för övrigt konstateras att den inte hade behörighet att inleda detta förfarande, då det vid en första bedömning framkom att det omtvistade stödet omfattades av ett allmänt stödprogram som redan hade godkänts (ovannämnda dom i målet Italgrani, punkt 24). Det följer av det förhållandet att det inte finns möjlighet att fatta ett beslut, att inte heller sökandenas argument kan innebära att förevarande yrkanden kan prövas.

50 Sökandena påstår för övrigt att deras yrkanden kan prövas då skrivelsen av den 7 februari 1994 innefattar ett avslag på ett klagomål. Det framgår i detta avseende av en analys av skrivelsen från Comité des salines av den 6 december 1993 (se ovan punkterna 39 och 40) att denna skrivelse inte kan anses vara ett klagomål, då det endast rör sig om en begäran om upplysningar. Kommissionens skrivelse av den 7 februari 1994 kan följaktligen på intet sätt anses innebära att ett klagomål avslås. Därför kan det granskade argumentet inte heller under några omständigheter innebära att förevarande yrkanden kan prövas.

51 Det skall för övrigt påpekas att det enligt fast rättspraxis inte är tillräckligt att en skrivelse har skickats av en av gemenskapernas institutioner till adressaten, som svar på en begäran som har framställts av den senare, för att den skall anses vara ett beslut i den mening som avses i artikel 173 i fördraget, och på så sätt möjliggöra att en talan om ogiltigförklaring kan väckas (förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996, AITEC mot kommissionen, T-277/94, REG 1996, s. II-351, punkt 50).

52 Det följer av det ovan anförda att sökandenas yrkanden om ogiltigförklaring av det kommissionsbeslut som påstås förekomma i skrivelsen av den 7 februari 1994 skall avvisas. Då dessa yrkanden inte kan prövas, kan inte heller de yrkanden om att förstainstansrätten skall fastställa att beslutet om godkännande är rättsstridigt prövas (se ovan punkterna 16 och 17).

53 Förstainstansrätten understryker slutligen att sökandena har kunnat bestrida att det omtvistade stödet är lagenligt vid den nederländska domstolen. De har i sitt svar på förstainstansrättens skriftliga fråga och under sammanträdet uppgivit att de

faktiskt har gjort detta, men att de inför College van Beroep voor het Bedrijfsleven endast bestred att det omtvistade stödet var lagenligt i förhållande till nationell rätt. Då de inte ansåg att det var lämpligt att vid den nationella domstolen bestrida att beslutet om godkännande var giltigt i gemenskapsrättsligt avseende, valde de att inte framställa en ansökan om att denna i enlighet med artikel 177 i fördraget skulle begära att domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande avseende huruvida beslutet var giltigt. Under dessa omständigheter medför inte avgörandet av detta mål att sökandena — i motsats till vad de har hävdat (se ovan punkt 32) — fråntas möjligheten att begära domstolsprövning av huruvida det omtvistade stödet är lagenligt.

54 Av det ovan anförda följer att talan skall avvisas i sin helhet.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet skall de med bifall till kommissionens yrkande förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, däri inbegripet den kostnad som har orsakats Frima och för vilken Frima har framställt yrkande om ersättning. Salt Union, SWS och VDS skall bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna, däri inbegripet de som har orsakats Frima BV.

3) Salt Union Ltd, Südwestdeutsche Salzwerke AG och Verein Deutsche Salzindustrie e. V. skall bära sina rättegångskostnader.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 1996.

H. Jung C.P. Briët

Justitiesekreterare Ordförande