RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

18. december 1997 *

I sag T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), Madrid, ved advokaterne Juan Eugenio Blanco Rodríguez og Bernardo Vicente Hernández Bataller, Madrid, samt advokat Lydie Lorang, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat André Sérébriacoff, 11, rue Goethe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som under den skriftlige forhandling først har været repræsenteret ved Francisco Enrique González Diaz og Michel Nolin, dernæst ved Francisco Santaolalla og Nolin, og under den mundtlige forhandling har været repræsenteret ved Fernando Castillo de la Torre, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

hvori der er nedlagt påstand om annullation af den beslutning fra Kommissionen, som er meddelt Asociación Telefónica de Mutualistas ved Kommissionens skrivelse D/30508 af 15. februar 1994, og hvorved Kommissionen henlagde den klage, nævnte sammenslutning havde indgivet over en påstået statsstøtte til aktieselskabet Compañía Telefónica de España,

har

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

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne A. Kalogeropoulos, V. Tiili, R. M. Moura Ramos og J. Pirrung,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 30. september 1997,

afsagt følgende

Dom

Den faktiske baggrund for klagen

1 Den sagsøgende sammenslutning, Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), blev oprettet i 1987 med henblik på at varetage interesserne for medlemmerne af Institución Telefónica de Previsión (herefter »ITP«), der er en gensidig socialsikringskasse, som Compañía Telefónica de España, SA (herefter »TESA«), har oprettet for sine lønmodtagere og pensionsberettigede.

2 TESA er et erhvervsdrivende aktieselskab med statslig deltagelse, som har erhvervet koncession fra den spanske stat til at drive den grundlæggende offentlige telefontjeneste. I 1992 androg statens andel af dette selskabs kapital 32%, idet resten af kapitalen var fordelt mellem 300 000 andre aktionærer, som hver ejer mindre end 0,5% af aktierne. Sagsøgeren har under den mundtlige forhandling forklaret, at staten nu ejer 21% af aktiekapitalen. Desuden udnævner staten flertallet af medlemmerne i TESA's administrative organer.

3 ITP blev oprettet af TESA i 1944 i henhold til lov af 6. december 1941 om hjælpekasser og gensidige socialsikringskasser samt bekendtgørelsen om gennemførelsen af denne lov, der blev godkendt ved dekret af 26. maj 1943. Ifølge denne bekendtgørelse var de nævnte kasser reguleret af deres vedtægter og interne forskrifter, forudsat disse var i overensstemmelse med loven og gennemførelsesbekendtgørelsen. Endvidere bestemtes det i bekendtgørelsen, at de ydelser, som blev præsteret af disse kasser, var forenelige med de ydelser, som kassernes medlemmer kunne oppebære i medfør af statens obligatoriske socialforsikringsordning, medmindre det fremgik af andre, modstående lovforskrifter eller udtrykkelige bestemmelser, udstedt af Arbejdsministeriet, at disse ydelser trådte i stedet for de obligatoriske socialforsikringsydelser.

4 Hvad angår social sikring i forbindelse med pensionering, varig invaliditet samt ydelser ved dødsfald og til efterladte, som skyldes en almindelig sygdom, er ITP siden 1966 trådt i stedet for den almindelige socialsikringsordning. I øvrigt var de ydelser, som blev præsteret af ITP, tilsyneladende højere end dem, som blev præsteret efter den offentlige ordning.

5 De ydelser, som blev præsteret af de gensidige socialsikringskasser, samt de bidrag, som blev indbetalt til disse kasser, var reguleret af disses egne vedtægter. TESA's bidrag til ITP blev oprindelig ved ITP's vedtægter fastsat til 7% af lønnen til arbejdstagerne og senere forhøjet til 8 og 9%.

6 Det fremgår endvidere af sagens akter, at der anvendes en nedsat koefficient på den almindelige bidragssats, som gælder for de organisationer og virksomheder, som har en gensidig socialsikringskasse, der i et vist omfang træder i stedet for den almindelige socialsikringsordning, og som derfor er udelukket fra at få dækket visse risici gennem den almindelige ordning. Koefficienterne blev fastsat hvert år ved bekendtgørelse, udstedt af den minister, som var ansvarlig for den sociale sikring. Det er ubestridt, at nedsættelsen kunne udgøre indtil 14% af lønningerne.

7 Formålet med den generelle lov om social sikring af 1966 var at samordne og fastsætte ensartede regler for den almindelige socialforsikringsordning. Hovedreglen efter denne lov er, at grupper, som falder ind under den almindelige socialsikringsordning, men endnu ikke er dækket heraf, skal indlemmes i ordningen.

8 Ifølge kongeligt dekret af 20. november 1985 skal de institutioner, som er kompetente for de grupper, der skal indlemmes i den almindelige socialsikringsordning, betale et udligningsbeløb til ordningen, som svarer til de byrder og forpligtelser, denne skal overtage. Hvis de indtægter, som står til rådighed til betaling af de forpligtelser, for hvilke disse institutioner træder i stedet for den almindelige socialsikringsordning, ikke er tilstrækkelige til at dække omkostningerne i forbindelse med indlemmelsen, skal forskelsbeløbet betales af de organisationer eller virksomheder, som er økonomisk ansvarlige for betalingen af de ydelser, som disse institutioner præsterede.

9 I mellemtiden, 1977, havde arbejdsministeren godkendt ITP's ændrede vedtægter. Overgangsreglernes punkt 4 indeholder nu en bestemmelse om, at TESA »garanterer for de ydelser, som ITP skal præstere over en periode på ti år. Til konkretisering af dette ansvar skal det maksimumsbeløb, som garanteres, fastsættes hvert år, og garantien skal fornys hvert år, således at den dækker en periode på ti år fra det tidspunkt, da den forlænges«. Ifølge sagsøgeren gjorde myndighederne endog godkendelsen af vedtægterne betinget af, at der blev stillet en sådan garanti.

10 Ifølge referatet fra ITP's direktionsmøde den 24. juli 1979 fastslog direktionen, at TESA som led i ITP's erhvervelse af TESA-aktier havde garanteret, at det ville indgå visse forpligtelser over for ITP. Disse forpligtelser bestod navnlig i »en udvidelse af den ovennævnte garanti for at dække de tekniske reserver, som var fremhævet i aktuarernes rapport« og i en forpligtelse til at opretholde denne garanti, som blev forlænget hvert år, således som det fremgår af den overgangsbestemmelse, der er nævnt i den foregående præmis.

11 Sagsøgeren anfører, uden på dette punkt at blive modsagt af Kommissionen, at TESA kun fastsatte garantibeløbet for sit budget i regnskabsåret 1997, i hvilken forbindelse beløbet blev fastsat til 8 mia. PTA.

12 Sagsøgeren anfører endvidere, at TESA's bestyrelse under sit møde den 28. januar 1987 indtog den opfattelse, at den periode på ti år, for hvilken den garanti, der oprindelig var indgået i 1977, skulle blive ved med at gælde, var udløbet, og ophævede den som følge heraf.

13 Den 27. december 1991 besluttede Spaniens Ministerråd at indlemme de grupper af arbejdstagere og pensionsberettigede, som var tilsluttet ITP, i den almindelige socialsikringsordning. Ministeren for arbejde og social sikring fastlagde herefter virkningerne af denne indlemmelse i en bekendtgørelse af 30. december 1991. Generaldirektoratet for planlægning og finansiel administration af den sociale sikring fastlagde herefter ved beslutning af 25. maj 1992 omkostningerne i forbindelse med indlemmelsen, efter at have fået tildelt kompetence hertil. I denne beslutning blev det endvidere bestemt, at TESA var forpligtet til at udrede forskellen mellem ITP's betalinger og det samlede beløb, som skulle udbetales de pensionsberettigede, såfremt ITP's indtægter skulle vise sig at være utilstrækkelige. Hvad angår den supplerende socialsikringsordning blev der indgået en aftale den 8. juli 1992, hvorved TESA forpligtede sig til at udbetale de berettigede visse ydelser.

14 Den 10. juni 1992 traf Økonomi- og Finansministeriet ex officio bestemmelse om ITP's opløsning og likvidation. Sagsøgeren har dog indvendt, at proceduren for opløsningen af ITP endnu ikke er endeligt afsluttet uden at blive modsagt på dette punkt af Kommissionen.

Administrativ procedure

15 Dette er baggrunden for, at der på ATM's vegne blevet indgivet en klage til Kommissionen den 1. juli 1993, hvori de spanske myndigheder kritiseres for at have accepteret en nedsættelse af TESA's sociale bidrag, og hvori det gøres gældende, at denne nedsættelse havde karakter af en statsstøtte. De foranstaltninger, som kritiseres i klagen, kan på baggrund af forklaringerne under den administrative procedure og sagen ved Domstolen beskrives som følger.

16 For det første hævdes støtten at bestå i, at myndighederne accepterede, at TESA mellem 1982 og slutningen af 1991 oppebar forskellen mellem det beløb, som TESA faktisk betalte ITP i bidrag, og det bidragsbeløb, som TESA på grund af den nedsatte koefficient blev fritaget for at betale til den almindelige socialsikringsordning. Denne støtte hævdes at udgøre 270 mia. PTA. Sagsøgeren har i øvrigt krævet, at Kommissionen pålægger TESA at betale ITP denne forskel.

17 For det andet hævdes myndighederne at have accepteret en ophævelse af den garanti, som TESA var forpligtet til at opretholde, for at ITP altid kunne være sikker på, at der var tilstrækkelig dækning for de ydelser, som denne skal præstere i de næstfølgende ti år. Denne statslige foranstaltning hævdes at have givet TESA en fortjeneste på 8 mia. PTA.

18 I klagen har sagsøgeren desuden anført, at disse støtteforanstaltninger medførte, at ITP kom i underskud og derfor måtte likvideres.

19 Ved skrivelse af 12. august 1993 opfordrede Kommissionen sagsøgeren til at fremsætte en række supplerende bemærkninger til klagen. Efter et møde, som blev afholdt den 15. september 1993, tilsendte sagsøgeren en række supplerende oplysninger ved skrivelse af 29. oktober 1993. Ved skrivelse af 12. november 1993 opfordrede Kommissionen på ny sagsøgeren til at supplere sine oplysninger, hvilket skete ved skrivelse af 3. december 1993.

20 Ifølge Kommissionens besvarelse af et spørgsmål fra Retten blev der ikke ført nogen korrespondance med den spanske stat, og der blev heller ikke truffet nogen udtrykkelig beslutning rettet til denne.

21 Efter en brevveksling mellem Kommissionen og sagsøgeren gav Kommissionen ved skrivelse D/30508 af 15. februar 1994 (herefter »skrivelsen af 15. februar 1994«) til sagsøgerens repræsentant, Molina del Pozo, meddelelse om, at der efter en gennemgang af samtlige de indkomne oplysninger ikke fandtes at være fremlagt bevis for, at der var ydet TESA en statsstøtte. Kommissionen henlagde derfor sagsøgerens klage.

22 Begrundelsen for skrivelsen af 15. februar 1994 lyder således:

»Staten har ikke grebet ind i ophævelsen af [garantien ...] Selv om staten er hovedaktionær i TESA, er hverken staten eller nogen af de øvrige aktionærer i princippet ansvarlige for TESA's handlinger eller de af denne indgåede forpligtelser, da TESA er en selvstændig juridisk person.

Hvis ITP og de ansatte mener, at deres rettigheder er krænket ved, at TESA har forsømt at opfylde sine forpligtelser, kan de anlægge erstatningssag ved de kompetente nationale domstole, som de allerede har gjort, og domstolene kan genindsætte dem i deres rettigheder, hvis de anser kravene for berettigede.«

»Beslutningen vedrørende fritagelsen for betalingen af visse beløb til den [almindelige] sociale sikringsordning blev truffet af den spanske regering i overensstemmelse med de generelle bestemmelser i den spanske lovgivning om social sikring, da TESA opfyldte de heri fastsatte betingelser. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt TESA tilsidesatte de forpligtelser, det havde påtaget sig i henhold til de nævnte generelle lovbestemmelser, fastslog Spaniens Tribunal Supremo ved dom af 26. december 1990, at TESA ikke efter de generelle lovbestemmelser, som var gældende, var forpligtet til at betale ITP større beløb, end det havde gjort. Følgelig har Kommissionen ikke grundlag for at konkludere, at det nævnte forskelsbeløb udgør en statsstøtte, da den omhandlede situation ikke strider mod de gældende generelle lovbestemmelser.

...

Under alle forhold er klagerens krav om, at Kommissionen tilpligter TESA at betale ITP forskelsbeløbet, i strid med fællesskabsretten, da Kommissionen, såfremt der forelå en støtte, som er uforenelig med fællesskabsretten, ville bestemme, at den skulle betales tilbage til staten.«

Retsforhandlinger

23 Dette er baggrunden for, at sagsøgeren har anlagt nærværende sag ved stævning, indleveret til Rettens Justitskontor den 22. april 1994.

24 Ved særskilt dokument, som er registreret på Rettens Justitskontor den 28. juli 1994, har Kommissionen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 114, stk. 1, nedlagt påstand om sagens afvisning.

25 Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger vedrørende Kommissionens formalitetsindsigelse den 12. september 1994.

26 Ved kendelse af 14. juni 1995 har Retten henskudt afgørelsen vedrørende formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

27 Parterne har afgivet svarskrift, replik og duplik til Rettens Justitskontor henholdsvis den 21. august, den 9. oktober og den 15. december 1995.

28 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) indledt den mundtlige forhandling. Som led i sagens tilrettelæggelse har Retten stillet parterne en række skriftlige spørgsmål, som disse har besvaret forskriftsmæssigt.

29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 30. september 1997.

Parternes påstande

30 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold.

— Skrivelsen af 15. februar 1994, hvorved Kommissionen erklærede at have henlagt sagsøgerens klage, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumentation

32 Kommissionen har rejst to formalitetsindsigelser under sagen. For det første gør den gældende, at sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse, og for det andet, at der ikke foreligger nogen foranstaltning, som sagsøgeren kan anfægte. I hvert fald har sagsøgeren efter Kommissionens opfattelse ingen søgsmålsinteresse i EF-traktatens artikel 173, stk. 4's forstand.

33 Hvad angår den første formalitetsindsigelse anfører Kommissionen, at sagsøgeren for det første ikke har nogen retlig interesse, da sammenslutningen ikke, selv om

den spanske stats finansielle indgreb til fordel for TESA måtte anses for en statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, ville have nogen gavn af et eventuelt pålæg om at betale denne tilbage, da de sociale bidrag, som ikke er opkrævet, i så fald skal betales tilbage til den spanske stat og ikke til ITP eller ATM. Efter Kommissionens opfattelse indeholder spansk ret ingen mulighed for at udligne forskellen mellem det normale bidrag til den sociale sikring og det lavere bidrag, som TESA har betalt ITP, således som Tribunal Supremo har fastslået i ovennævnte dom.

34 Kommissionen tilføjer, at det endog juridisk set har været umuligt siden 1992 at foretage nogen tilbagebetaling, da ITP er opløst. Selv om den hævdede støtte, der skal betales tilbage, skulle indbetales til ITP, måtte støttebeløbet på grund af ITP's opløsning indbetales til den sociale sikringsordning for at dække omkostningerne i forbindelse med ITP's indlemmelse i den almindelige socialsikringsordning.

35 Den anden grund til, at sagsøgeren efter Kommissionens opfattelse ikke har nogen retlig interesse, er, at den påståede statsstøtte udelukkende kommer TESA til gode, og at hverken sagsøgeren eller dennes medlemmer er direkte eller indirekte i konkurrence med denne virksomhed. Kommissionen påberåber sig i denne forbindelse Domstolens kendelser af 30. september 1992 i sag C-295/92, Landbouwschap mod Kommissionen (Sml. I, s. 5003) og af 8. april 1981 i de forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling m.fl. mod EØF (Sml. s. 1041), og anfører, at ved afgørelsen af, om der foreligger en retlig interesse, skal undersøgelsen af konkurrenceforholdene foretages i relation til sagsøgeren og ikke i relation til personer eller virksomheder, som faktisk eller potentielt kan tænkes at være berørt af den pågældende foranstaltning. I den foreliggende sag står hverken ATM eller dennes medlemmer direkte eller indirekte i noget konkurrenceforhold til TESA, og der findes ingen anden forbindelse mellem dem, som er relevant for beskyttelsen af den frie konkurrence. Efter Kommissionens opfattelse er ATM's interesse derfor overhovedet ikke berørt af, om den anfægtede beslutning opretholdes eller annulleres.

36 Kommissionens anden formalitetsindsigelse støttes på, at der ikke foreligger nogen foranstaltning, som sagsøgeren kan anfægte. Kommissionen anfører herom for det første, at skrivelsen af 15. februar 1994 ikke er nogen beslutning, som er rettet til sagsøgeren, da der i modsætning til, hvad der gælder efter Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), ikke inden for sektoren for statsstøtte findes nogen klageprocedure, som, hvis sagsøgeren ønsker det, kan udmønte sig i en beslutning, der er rettet til sagsøgeren, og som kan anfægtes under et annullationssøgsmål. Denne opfattelse har ifølge Kommissionen klar støtte i Domstolens domme af 24. marts 1993 i sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen (Sml. I, s. 1125) og af 19. maj 1993 i sag C-198/91, Cook mod Kommissionen (Sml. I, s. 2487), og er sammenfattet i generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i ovennævnte dom i sagen Cook mod Kommissionen (Sml. I, s. 2502).

37 En skrivelse som den her i sagen omhandlede udgør nemlig alene en information om en beslutning, som er rettet til en medlemsstat, der er den eneste adressat for beslutninger vedrørende statsstøtte. Skrivelsen giver blot meddelelse om indholdet af selve beslutningen til dem, som har anfægtet støtten. Skrivelsen af 15. februar 1994 indebærer derfor ikke i sig selv en afslutning af proceduren, som i øvrigt på ny vil kunne iværksættes, såfremt den klagende virksomhed fremfører nye faktiske eller retlige omstændigheder, som kan begrunde dette.

38 Desuden er sagsøgeren efter Kommissionens opfattelse under alle forhold ikke individuelt berørt, som det kræves efter traktatens artikel 173, stk. 4. Sagsøgeren er nemlig en privat forening, der handler under sagen i sine medlemmers og ikke i sin egen interesse og derfor ikke er individuelt berørt af en beslutning om fastslåelse af, at statens angivelige finansielle indgreb til fordel for TESA ikke er nogen statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand. Navnlig har sagsøgeren ikke indtaget rollen som privilegeret samtalepartner, således som dette forudsættes efter Domstolens dom af 2. februar 1988 i de forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (Sml. s. 219). På samme måde har Retten ganske vist i dommen af 6. juli 1995 i de forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 1971), bekræftet, at en erhvervssammenslutning kunne anses for at være individuelt berørt, såfremt den kunne bevise, at visse af dens medlemmers konkurrencemæssige stilling var blevet væsentligt påvirket af den pågældende støtte, og såfremt et sagsanlæg fra de pågældende medlemmer kunne fremmes til realitetsbehandling som forudsat i Domstolens dom af

28. januar 1986 i sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen (Sml. s. 391), men disse betingelser er efter Kommissionens opfattelse ikke opfyldt i denne sag.

39 Efter Kommissionens opfattelse er sagsøgeren heller ikke umiddelbart berørt, som det kræves efter traktatens artikel 173, stk. 4, da der ikke er nogen årsagsforbindelse mellem beslutningen om ikke at rejse nogen indsigelse under hensyn til, at der ikke foreligger nogen statsstøtte, og det tab, som eventuelt er opstået på grund af den spanske lovgivning om social sikring. Selv om det nemlig antages, at Kommissionen har begået en fejl ved kvalifikationen af den spanske stats finansielle indgreb til fordel for TESA og derfor skal udstede pålæg om tilbagebetaling af støtten, findes der nemlig ikke nogen grundlag i spansk ret for at erstatte det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt.

40 Sagsøgeren gør gældende, at sagen bør fremmes til realitetsbehandling. Over for den første formalitetsindsigelse anfører den sagsøgende sammenslutning, at den har en retlig interesse. For et første var det på grund af garantiens ophævelse og de for lave bidrag — altså den støtte, som anfægtes under sagen — at ITP ikke var i stand til at udrede ydelserne til de berettigede, og at ITP blev indlemmet i den almindelige socialsikringsordning. Hvis TESA tilbagebetalte den statsstøtte, som sagsøgeren anser for uforenelig med det fælles marked, ville dette komme sagsøgeren til gode, fordi de spanske myndigheder i så fald ville viderebetale disse beløb til ITP, således at de i sidste ende kom sagsøgerens medlemmer til gode.

41 Sagsøgeren finder, at Kommissionen har anlagt en fejlagtig fortolkning af den ovennævnte af Tribunal Supremo afsagte dom. Denne dom vedrører efter sagsøgerens opfattelse ikke spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages en tilbagebetaling, idet den nationale domstol alene baserede sin afgørelse på en processuel regel og antog, at kravet skulle have været rejst af ITP's ledelse og ikke af sagsøgerens ansatte og pensionsberettigede.

42 Ifølge sagsøgeren er det endvidere uholdbart, når Kommissionen gør gældende, at det siden 1992 har været juridisk set umuligt at tilbagebetale beløbene til ITP, eftersom likvidationen af ITP ikke var umiddelbart forestående. Selv om de retlige

forudsætninger er opfyldt, og de retlige afgørelser vedrørende likvidationen er truffet, kan en dom fra Retten, hvorved sagsøgeren får medhold i sagen, give anledning til en ændring af forvaltningsakterne om opløsningen af ITP.

43 Hvad angår konkurrencestillingen på markedet anfører den sagsøgende sammenslutning, at den har lidt et reelt og utvivlsomt tab på grund af statsstøtten til TESA, da nedsættelsen af de sociale bidrag har berørt dens medlemmers rettigheder. Sagsøgeren henviser i den forbindelse til ovennævnte dom i sagen Cook mod Kommissionen, hvori udtrykket de interesserede parter i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand er defineret som personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser kan tænkes at være berørt af den tildelte støtte, dvs. konkurrerende virksomheder og interesseorganisationer. Da sagsøgeren er en interesseorganisation, som er oprettet for at varetage interesserne hos gensidige socialsikringskasser, vil alt, som berører ITP eller TESA, have en direkte interesse for sagsøgeren.

44 Den sagsøgende sammenslutning har endvidere retlig interesse, da den er oprettet for at varetage ITP's interesser i situationer, hvor det ellers er umuligt at forsvare disse interesser på grund af TESA's dominerende indflydelse over for ITP.

45 Vedrørende den anden formalitetsindsigelse anfører den sagsøgende sammenslutning, at den er adressat for skrivelsen af 15. februar 1994, som er en beslutning, der har bindende retsvirkning. Skrivelsen udgør nemlig afslutningen på klageproceduren og indeholder en vurdering af den anfægtede støtte, som indebærer, at sagsøgerens medlemmer forhindres i at få tilgodeset deres fremtidige interesser.

46 Sagsøgeren påberåber sig i denne forbindelse dels Domstolens dom af 16.6.1993 i sagen Frankrig mod Kommissionen (sag C-325/91, Sml. I, s. 3283, præmis 9) og gør gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en handling, som kan

anfægtes efter traktatens artikel 173, afhænger af, om denne har nogen retsvirkning, dels Domstolens dom af 15. december 1988 i sagen Irish Cement mod Kommissionen (forenede sager 166/86 og 220/86, Sml. s. 6473, præmis 11), hvori Domstolen antog, at et afslag på at indlede en procedure i henhold til artikel 93, stk. 2, er en foranstaltning, som har retsvirkninger. Sagsøgeren henviser endvidere til Domstolens dom af 16. juni 1994 i sagen SFEI m.fl. mod Kommissionen (sag C-39/93 P, Sml. I, s. 2681, præmis 27 og 28), hvori det antages, at en institution, som har fået tillagt beføjelse til at fastslå og pålægge sanktioner for en overtrædelse, og til hvem private kan indgive klage — således som Kommissionen har beføjelse til på det konkurrenceretlige område — træffer en foranstaltning med retsvirkning, når den afslutter en undersøgelse, som den har indledt på foranledning af en klage, og at henlæggelsen af en klage ikke kan anses for en indledende eller forberedende foranstaltning, da den udgør det sidste stadium i proceduren, idet den ikke følges op af nogen foranstaltning, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

47 Endvidere anfører den sagsøgende sammenslutning, at den medvirkede aktivt i den procedure, Kommissionen iværksatte på foranledning af klagen. Dette forhold giver den ret til at anfægte den beslutning, der træffes som afslutning på proceduren (jf. ovennævnte dom i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen).

48 Endelig anfører den sagsøgende sammenslutning, at sagen må fremmes til realitetsbehandling for at sikre den et effektivt retsmiddel i overensstemmelse med artikel 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention og Domstolens praksis, da der ikke findes noget hensigtsmæssigt retsmiddel i Spanien på statsstøtteområdet, som giver sagsøgeren mulighed for at anfægte den nedsættelse af de sociale bidrag, der er blevet tilladt på grund af en undladelse fra Kongeriget Spaniens side.

49 I duplikken anfører Kommissionen, at den nævnte dom i sagen SFEI m.fl. mod Kommissionen vedrører proceduren i henhold til traktatens artikel 85 og 86, som bl.a. giver mulighed for at indgive klage. Denne del af retspraksis kan ikke anvendes på den foreliggende sag. Vedrørende Domstolens ovennævnte dom i sagen Irish Cement mod Kommissionen anfører Kommissionen, at Domstolen i denne sag havde været nødt til at undersøge, om sagsøgeren var umiddelbart og individuelt berørt af Kommissionens skrivelse, hvis ikke den havde antaget, at sagen var anlagt efter fristens udløb.

50 Hvad endelig angår den sagsøgende sammenslutnings argument om, at den ikke har nogen mulighed for at opnå domstolskontrol, såfremt sagen afvises, bemærker Kommissionen, at traktatens artikel 92, stk. 1, finder direkte anvendelse, hvorfor sagsøgeren kan påberåbe sig denne traktatbestemmelse for de nationale domstole, såfremt den anser det for hensigtsmæssigt.

Rettens bemærkninger

51 Det bemærkes for det første, at adressaten for en beslutning, hvorved undersøgelsen af en støtteforanstaltnings forenelighed med traktaten afsluttes, altid er den pågældende medlemsstat, og at en privat kan anfægte beslutningen for Fællesskabets retsinstanser, såfremt betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, er opfyldt.

52 I denne forbindelse bemærkes, at skrivelsen af 15. februar 1994 i forhold til sagsøgeren alene har karakter af en meddelelse, som gengiver indholdet af en beslutning, hvis adressat er den pågældende medlemsstat. Retten finder derfor, at sagsøgerens påstand om annullation af skrivelsen af 15. februar 1994, hvorved Kommissionen erklærede at have henlagt den af sagsøgeren indgivne klage, må forstås således, at sagsøgeren i virkeligheden ønsker en annullation af den beslutning, som er rettet til den pågældende medlemsstat, og som skrivelsen er en gengivelse af.

53 Fysiske eller juridiske personer kan efter traktatens artikel 173, stk. 4, kun anfægte foranstaltninger med bindende retsvirkninger, som berører den pågældendes interesser ved at ændre dennes retsstilling væsentligt.

54 Det må derfor undersøges, om den beslutning, hvorved undersøgelsen af, om den statsstøtte, sagsøgeren havde klaget over, var forenelig med traktaten, blev afsluttet — hvilken beslutning blev meddelt sagsøgeren ved skrivelsen af 15. februar 1994, men hvis adressat i virkeligheden var Kongeriget Spanien — berører sagsøgerens interesser ved at ændre dennes retsstilling væsentligt. Dette er en betingelse for, at sagsøgeren har retlig interesse i en annullation af den anfægtede foranstaltning.

55 I den foreliggende sag anfører sagsøgeren, at Kommissionens beslutning indeholder en vurdering af den anfægtede støtte og dermed forhindrer sagsøgerens medlemmer i at få tilgodeset deres interesser i fremtiden. Der skal derfor foretages en sammenfatning af sagens faktiske omstændigheder for at afgøre, hvilken forbindelse der er mellem Kommissionens beslutning og de tab, sagsøgeren hævder at have lidt.

56 Sagsøgeren er en sammenslutning, som er stiftet af medlemmerne af den gensidige socialsikringskasse ITP. Disse medlemmer er alle nuværende eller pensionerede arbejdstagere ved TESA, hvilket selskab har oprettet ITP for at etablere en social sikringsordning for sine arbejdstagere. Retten må derfor konstatere, at medlemmerne af den sagsøgende sammenslutning i virkeligheden klager over den statsstøtte, som de påstår er ydet deres nuværende eller tidligere arbejdsgiver.

57 Hvis ikke den påståede, ulovlige statsstøtte var blevet ydet, ville ITP efter sagsøgerens opfattelse ikke være blevet indlemmet i den almindelige socialsikringsordning, og de berettigede kunne være fortsat med at oppebære mere fordelagtige ydelser end der præsteres efter den almindelige ordning. Hvis støttebeløbet var blevet tilbagebetalt staten, hvilket Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse burde havde givet pålæg om, ville staten have betalt ITP dette beløb. Hermed ville ITP genopstå, og de berettigede ville generhverve deres krav på de mere fordelagtige ydelser.

58 Det må i den forbindelse konstateres, at Tribunal Supremo har fastslået, at »der ikke findes noget grundlag for at kræve andre betalinger [til fordel for ITP] ... end dem, som er fastsat i [de bestemmelser], der gælder for ITP, og det er almindelig bekendt, at forskellen mellem det normale bidrag, der indbetales til [den alminde-

lige socialsikringsordning], fordi denne overtager alle de forsikrede risici, og det delvise bidrag, som er indbetalt i den foreliggende sag til TESA[']s gensidige socialsikringskasse] ... er et problem vedrørende en ændring af lovgivningen, som domstolene ikke kan afgøre« (jf. ovennævnte doms præmis 3). Retten må fastslå, at Kommissionen havde grundlag for at konkludere, at TESA ikke efter national lov var forpligtet til at betale større beløb end den gjorde. Desuden er det ikke foreskrevet i national lov, at ITP skal have udbetalt forskellen mellem de normale bidrag til den almindelige socialsikringsordning og de lavere bidrag, som denne gensidige socialsikringskasse havde krav på efter de bestemmelser, som gjaldt for den på daværende tidspunkt (jf. ovenfor, præmis 5 og 6).

59 Selv om beslutningen måtte blive annulleret, og Kommissionen skulle træffe foranstaltninger til opfyldelse af dommen, er der intet grundlag for at antage, at denne procedure skulle føre til, at ITP fik udbetalt forskelsbeløbet.

60 Som Kommissionen med rette har antaget, skulle de sociale bidrag, som ikke er blevet opkrævet, tilbagebetales til den spanske stat, såfremt der blev udstedt pålæg om tilbagebetaling, og den spanske stat er ikke efter national lov forpligtet til efterfølgende at betale ITP beløbet. Hertil kommer, at eftersom man forfulgte et politisk formål med indlemmelsen af de private socialsikringskasser i den almindelige socialsikringsordning (jf. ovenfor, præmis 7), er der ingen grund til at antage, at ITP skulle kunne genopstå.

61 Hvad angår det andet aspekt af den påståede støtte bemærkes, at selv om Kommissionen måtte have fastslået, at ophævelsen af garantien havde karakter af en statsstøtte, og selv om den havde udstedt pålæg om, at denne skulle tilbagebetales, ville tilbagebetalingen alene have bestået i, at medlemmerne af den gensidige socialsikringskasse fik udbetalt de ydelser, der tilkom dem. TESA er imidlertid i forvejen i medfør af de nationale retsforskrifter, som er nævnt ovenfor i præmis 8 og 13, forpligtet til at dække omkostningerne i forbindelse med ITP's indlemmelse i den almindelige socialsikringsordning. Siden ITP blev indlemmet i den almindelige ordning, betales ydelserne af denne. Da sagsøgeren ikke har godtgjort, at ophævelsen af garantien medførte konkrete tab for medlemmerne, har sagsøgeren heller ikke godtgjort, at en eventuel tilbagebetaling ville have givet medlemmerne en række fordele, som de kunne gøre krav på. Sagsøgeren har ej heller godtgjort, at ITP ikke ville være blevet indlemmet i den almindelige ordning, hvis garantien var blevet opretholdt.

62 Under disse forhold påvirker beslutningen klart ikke den sagsøgende sammenslutnings retsstilling, selv om den har medført, at dens klage er blevet henlagt. Følgelig kan opretholdelsen eller annullationen af denne beslutning ikke påvirke sagsøgerens eller dens medlemmers interesser. Sagsøgeren har derfor ingen retlig interesse i at opnå en annullation af den anfægtede beslutning og opfylder dermed ikke betingelserne i traktatens artikel 73, stk. 4.

63 Retten må endvidere konstatere, at sagsøgeren i virkeligheden er en sammenslutning af arbejdstagere i den virksomhed, som hævdes at have modtaget statsstøtten, hvorfor sammenslutningen ikke er i konkurrence med denne virksomhed og heller ikke har nogen retlig interesse i at få sagen prøvet på grund af eventuelle konkurrencemæssige virkninger (se herom, hvad angår forbindelsen mellem de konkurrencemæssige virkninger og realitetsbehandlingen, f.eks. ovennævnte kendelse i sagen Landbouwschap mod Kommissionen, præmis 12, og Rettens dom af 27.4.1995, sag T-435/94, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1281, præmis 63).

64 Sagsøgeren har følgelig ikke godtgjort at have nogen retlig interesse i en annullation af den beslutning, hvorom sagsøgeren modtog meddelelse ved skrivelsen af 15. februar 1994.

65 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at sagen må afvises, uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige argumenter, som sagsøgeren og Kommissionen har fremført.

Sagens omkostninger

66 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da den sagsøgende sammenslutning har tabt sagen, pålægges den i overensstemmelse med Kommissionens påstand at betale sine egne og Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sine egne og Kommissionens omkostninger.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. december 1997.

H. Jung A. Saggio

Justitssekretær Præsident