FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM

(första avdelningen i utökad sammansättning)

den 18 december 1997 *

I mål T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), sammanslutning bildad enligt spansk rätt, Madrid, företrädd av advokaterna Juan Eugenio Blanco Rodríguez och Bernardo Vicente Hernández Bataller, Madrid, samt advokaten Lydie Lorang, Luxemburg, delgivningsadress: advokatbyrån André Sérébriacoff, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd under det skriftliga förfarandet ursprungligen av Francisco Enrique González Diaz och Michel Nolin, senare av Francisco Santaolalla och Michel Nolin, och under det muntliga förfarandet av Fernando Castillo de la Torre, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som meddelats Asociación Telefónica de Mutualistas genom kommissionens skrivelse D/30508 av den 15 februari 1994, att avskriva denna sammanslutnings klagomål avseende statligt stöd till aktiebolaget Compañía Telefónica de España,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Saggio samt domarna A. Kalogeropoulos, V. Tiili, R. M. Moura Ramos och J. Pirrung,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 30 september 1997,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Den sammanslutning som är sökande, Asociación Telefónica de Mutualistas (nedan kallad ATM), bildades år 1987 för att försvara de rättigheter som tillkom medlemmarna av Institución Telefónica de Previsión (nedan kallad ITP) som är en ömsesidig socialförsäkringskassa bildad av Compañía Telefónica de España SA (nedan kallat TESA) till förmån för dess anställda och pensionärer.

2 TESA är ett kommersiellt aktiebolag som är delvis statsägt. Bolaget har av spanska staten erhållit koncession för att erbjuda grundläggande offentliga telefontjänster. År 1992 uppgick statens andel av detta bolags aktiekapital till 32 procent, medan resten av kapitalet fördelades mellan 300 000 andra aktieägare av vilka var och en innehade åtminstone 0,5 procent av aktierna. Sökanden förklarade vid sammanträdet att staten för tillfället äger 21 procent av aktiekapitalet. Staten utser för övrigt merparten av medlemmarna av TESA:s förvaltningsorgan.

3 TESA bildade ITP år 1944 med stöd av en lag av den 6 december 1941 om biståndskassor och ömsesidiga försäkringsbolag och med stöd av lagens tillämpningsförordning som antogs genom dekret av den 26 maj 1943. Enligt förordningen styrdes kassorna och de ömsesidiga försäkringsbolagen i enlighet med sina stadgar och regler, förutsatt att dessa var förenliga med lagen och nämnda tillämpningsförordning. I dessa bestämmelser föreskrevs för övrigt att de förmåner som utbetalades av dessa organ ansågs förenliga med de förmåner som deras medlemmar kunde erhålla från det statliga obligatoriska socialförsäkringssystemet, om det inte i lag med motsatt innehåll eller i arbetsmarknadsministeriets uttryckliga bestämmelser förklarades att dessa förmåner ersatte förmånerna från den obligatoriska socialförsäkringen.

4 ITP utgör sedan år 1966 ett ersättande organ i förhållande till allmän social trygghet vad gäller social trygghet i fråga om pensioner, bestående invaliditet samt dödsfall och överlevnad vid kroniska sjukdomar. De förmåner som beviljades av ITP skall för övrigt ha varit större än de förmåner som beviljades av det allmänna systemet.

5 De förmåner som utbetalades av de ömsesidiga försäkringsbolagen samt de avgifter som inbetalades till dem fastställdes i deras egna stadgar. TESA:s avgift till ITP fastställdes ursprungligen i ITP:s stadga till 7 procent, och höjdes senare successivt till 8 procent och till 9 procent av de löner som utbetalades till de anställda.

6 Av akten framgår även att de organ och företag som har ett ömsesidigt försäkringsbolag som i viss mån ersätter det allmänna systemet för social trygghet inte omfattas av det allmänna systemet vad gäller vissa risker. Beträffande dem tillämpas en reduceringskoefficient på den allmänna avgiftssatsen. Koefficienterna bestämdes årligen genom en kungörelse av den minister som var ansvarig för social trygghet. Det har inte bestridits att minskningen kunde uppgå till 14 procent av lönerna.

7 Syftet med den allmänna lagen om social trygghet från år 1966 var att samordna och samordna de allmänna socialförsäkringarna. I denna lag föreskrivs i princip att de grupper som faller inom tillämpningsområdet för systemet för social trygghet men som ännu inte omfattas av det allmänna systemet för social trygghet skall anslutas till detta system.

8 I kungligt dekret av den 20 november 1985 föreskrivs att de institutioner som de grupper som skall anslutas tillhör är skyldiga att till systemet för social trygghet ge ekonomisk ersättning som motsvarar de avgifter och åtaganden som systemet övertar och, att om de medel som är tillgängliga för att säkerställa betalningen av de åtaganden beträffande vilka dessa institutioner ersätter systemet för social trygghet inte räcker för att täcka kostnaderna för anslutningen, skall skillnaden tillskjutas av de organ eller företag som är skyldiga att ekonomiskt stå för utbetalningen av de förmåner som beviljas av institutionerna i fråga.

9 Däremellan godkände arbetsmarknadsministeriet år 1977 ITP:s ändrade stadga. I punkt 4 i övergångsbestämmelserna nämns framdeles att TESA "skall garantera de förmåner som ITP kommer att ha att säkerställa under en period av tio år. För att konkretisera detta ansvar skall det högsta belopp som garanteras fastställas varje år och säkerheten kan förnyas varje år så att den täcker en period av tio år räknad från varje tillfälle den förnyas". Enligt sökanden krävde myndigheterna till och med inte att någon säkerhet skulle ställas för att de skulle kunna godkänna stadgan.

10 Enligt protokollet från ITP:s styrelsemöte av den 24 juli 1979 hade denna styrelse konstaterat att TESA inom ramen för att ITP hade förvärvat ett antal aktier i TESA hade försäkrat att det skulle åta sig vissa skyldigheter gentemot ITP. Dessa skyldigheter bestod bland annat i "att den ovan avsedda säkerheten utvidgas till att täcka de tekniska förbehåll som hade framkommit i försäkringsanalyserna" och i skyldigheten att upprätthålla denna säkerhet som förnyades årligen, såsom anges i den övergångsbestämmelse som nämndes i föregående punkt.

11 Sökanden har gjort gällande, utan att kommissionen bestridit detta påstående, att TESA endast fastställde säkerheten i sin budget för räkenskapsåret 1977 då dess belopp beräknades till 8 miljarder PTA.

12 Sökanden har även gjort gällande att TESA:s styrelse under sitt möte den 28 januari 1987 ansåg att den tioårsperiod under vilken den säkerhet som ursprungligen beviljades år 1977 skulle gälla hade löpt ut och att styrelsen således upphävde denna säkerhet.

13 Det spanska ministerrådet beslutade den 27 december 1991 att ansluta ITP:s grupper av aktivt arbetande och pensionärer till det allmänna systemet för social trygghet. Arbetsmarknads- och socialförsäkringsministeriet fastställde sedan effekterna av anslutningen i en kungörelse av den 30 december 1991. Generalstyrelsen för planering och ekonomisk förvaltning av social trygghet, som är behörig på detta område, fastställde genom beslut av den 25 maj 1992 kostnaderna för anslutningen. I beslutet föreskrevs dessutom att om ITP:s medel visade sig vara otillräckliga, skulle TESA vara skyldigt att betala skillnaden mellan vad ITP betalat och den sammanlagda summa som skulle betalas för pensionärerna. Vad gäller systemet för kompletterande försäkringsskydd ingicks den 8 juli 1992 ett avtal varigenom TESA åtog sig att betala vissa förmåner till förmånstagarna.

14 Ekonomi- och finansministeriet fastställde den 10 juni 1992 att ITP upplöstes ex officio och trädde i likvidation. Sökanden har emellertid påpekat, utan att svaranden bestridit påståendet på denna punkt, att upplösningsförfarandet emellertid ännu inte är slutgiltigt avslutat.

Administrativt förfarande

15 Det var under dessa omständigheter som ett klagomål den 1 juli 1993 inlämnades till kommissionen i ATM:s namn. I klagomålet kritiserades de spanska myndigheterna för att ha tillåtit att TESA:s sociala avgifter minskades, vilket utgjorde statligt stöd. De åtgärder som kritiserades i klagomålet, beskrivna mot bakgrund av närmare uppgifter som lämnats under det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet, är följande.

16 Stödet skulle för det första ha bestått i att myndigheterna tillät att TESA mellan år 1982 och slutet av år 1991 tillgodoräknades skillnaden mellan å ena sidan det belopp som det faktiskt betalade till ITP som avgifter och å andra sidan beloppet av de avgifter som det inte behövde betala till det allmänna systemet för social trygghet tack vare en reduceringskoefficient. Detta stöd påstods ha uppgått till 270 miljarder PTA. Sökanden begärde för övrigt att kommissionen skulle förplikta TESA att betala denna skillnad till ITP.

17 För det andra skulle myndigheterna ha tillåtit att en säkerhet upphävdes som TESA var skyldig att upprätthålla för att ITP alltid skulle kunna räkna med en tillräcklig täckning för de förmåner som den skulle tillhandahålla under de följande tio åren. Denna statliga åtgärd gav TESA en fördel som uppgick till 8 miljarder PTA.

18 Sökanden hävdade dessutom i klagomålet att nämnda stödåtgärder hade försatt ITP i en situation med underskott och att den följaktligen hade försatts i likvidation.

19 Kommissionen uppmanade genom en skrivelse av den 12 augusti 1993 sökanden att komplettera sitt klagomål. Sökanden lämnade efter ett sammanträde som ägde rum den 15 september 1993 ytterligare uppgifter genom en skrivelse av den 29 oktober 1993. Genom en skrivelse av den 12 november 1993 uppmanade kommissionen igen sökanden att komplettera sina uppgifter, vilket denne gjorde genom en skrivelse av den 3 december 1993.

20 Enligt kommissionens svar på förstainstansrättens fråga har det inte förekommit vare sig någon skriftväxling med spanska staten eller något formellt beslut riktat till staten.

21 I slutet av skriftväxlingen mellan kommissionen och sökanden meddelade kommissionen, genom skrivelse D/30508 av den 15 februari 1994 (nedan kallad skrivelsen av den 15 februari 1994), sökandens företrädare Molina del Pozo att det efter en bedömning av samtliga inlämnade uppgifter inte hade framkommit några bevis för att det förelåg ett statligt stöd till förmån för TESA. Således avskrev kommissionen sökandens klagomål.

22 Skrivelsen av den 15 februari 1994 innehåller följande motivering:

"Staten var inte inblandad i upphävandet [av säkerheten] ... [Ä]ven om TESA är ett företag där staten är majoritetsägare, är varken staten eller någon annan av bolagets aktieägare i princip ansvarig för TESA:s handlande eller dess avtalade skyldigheter, eftersom det är en särskild juridisk person.

Om ITP och dess anställda anser att deras rättigheter har kränkts genom att TESA har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, kan de yrka skadestånd av bolaget, såsom de har gjort, vid behöriga nationella domstolar som skall bifalla yrkandena, om de anser dem berättigade."

"Den spanska regeringen har i enlighet med spansk allmän sociallagstiftning beslutat om befrielse från att betala vissa belopp till det [allmänna] systemet för social trygghet, eftersom TESA uppfyllde de villkor som uppställdes i dessa bestämmelser. Vad gäller frågan om huruvida TESA eventuellt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ovannämnda allmänna lagstiftning, ansåg Tribunal Supremo español genom dom av den 26 december 1990 att TESA mot bakgrund av den tillämpliga allmänna lagstiftningen inte var skyldig att tillskjuta ytterligare medel till ITP utöver vad bolaget redan hade tillskjutits. Kommissionen kan följaktligen inte sluta sig till att den ovannämnda skillnaden utgör statligt stöd, eftersom situationen inte står i strid med tillämplig allmän lagstiftning.

...

klagandens yrkande om att kommissionen skall förplikta TESA att betala skillnaden till ITP är under alla omständigheter inte förenlig med gemenskapsrätten, eftersom kommissionen, då det föreligger statligt stöd som är oförenligt med gemenskapsrätten, skall föreskriva att stödet skall återbetalas till staten."

Förfarande

23 Det är under dessa omständigheter som sökanden, genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 april 1994, har väckt förevarande talan.

24 Sökanden framställde, genom en särskild handling i enlighet med artikel 114.1 i rättegångsreglerna, en invändning om rättegångshinder mot förevarande talan. Handlingen inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juli 1994.

25 Sökanden inkom den 12 september 1994 med sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder.

26 Förstainstansrätten beslutade den 14 juni 1995 att förenade invändningen om rättegångshinder till behandlingen av sakfrågan.

27 Parterna inlämnade svaromål, replik och duplik till förstainstansrättens kansli den 21 augusti 1995, den 9 oktober 1995 respektive den 15 december 1995.

28 På grundval av referentens rapport inledde förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) det muntliga förfarandet. Förstainstansrätten ställde inom ramen för processledningsåtgärder vissa skriftliga frågor till parterna, vilka dessa vederbörligen besvarade.

29 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid sammanträdet den 30 september 1997.

Parternas yrkanden

30 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att talan kan tas upp till sakprövning och bifalla den,

— ogiltigförklara skrivelsen av den 15 februari 1994 varigenom kommissionen avskrev sökandens klagomål, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— i första hand avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

32 Svaranden har framfört två invändningar om rättegångshinder. För det första saknar sökanden berättigat intresse att få saken prövad. För det andra finns det inte någon rättsakt som sökanden kan väcka talan mot och denne saknar i alla händelser saklegitimation i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget.

33 Vad gäller den första invändningen om rättegångshinder skulle avsaknaden av berättigat intresse att få saken prövad för det första följa av, att även om det antogs

att spanska statens ekonomiska inblandning till förmån för TESA faktiskt utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden skulle ett eventuellt föreläggande att återbetala stödet inte på något sätt gynna sökanden, eftersom de sociala avgifter som inte tagits ut skulle återbetalas till spanska staten och inte till ITP eller ATM. Enligt svaranden föreskriver den spanska rättsordningen inte någon möjlighet att ersätta skillnaden mellan den normala avgiften till systemet för social trygghet och den lägre avgift som TESA betalat till ITP, såsom Tribunal Supremo fastställde i sin ovannämnda dom.

34 Svaranden har tillagt att upplösningen av ITP innebär att återbetalning till den är rättsligt sett omöjlig sedan år 1992. Även om det påstådda stöd som skulle återbetalas betalades till ITP:s kassor, skulle beloppet på grund av likvidationen betalas till systemet för social trygghet för att bestrida kostnaderna för ITP:s anslutning till det allmänna systemet för social trygghet.

35 För det andra skulle avsaknaden av berättigat intresse att få saken prövad följa av att det påstådda statliga stödet endast gynnade TESA som är ett företag med vilket varken sökanden eller dess medlemmar direkt eller indirekt konkurrerar. Svaranden har i detta avseende åberopat domstolens beslut av den 30 september 1992 i mål C-295/92, Landbouwschap mot kommissionen (Rec. 1992, s. I-5003), och av den 8 april 1981 i de förenade målen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling m. fl. mot EEG (Rec. 1981, s. 1041), och gjort gällande att en undersökning av konkurrensförhållandena, för att avgöra om berättigat intresse att få saken prövad föreligger eller inte, skall göras med hänsyn till sökanden och inte med hänsyn till personer eller företag som i förekommande fall faktiskt eller potentiellt kan påverkas av rättsakten i fråga. I det föreliggande fallet befann sig varken ATM eller dess medlemmar direkt eller indirekt i något konkurrensförhållande till TESA, och inte heller i något annat relevant förhållande med utgångspunkt från skyddet av den fria konkurrensen. Av detta följer enligt svaranden att fastställelsen eller ogiltigförklaringen av det kritiserade beslutet inte på något sätt påverkar ATM:s intressen.

36 Den andra invändningen om rättegångshinder avser att det saknas en rättsakt som sökanden kan väcka talan mot. Svaranden har för det första gjort gällande att skrivelsen av den 15 februari 1994 inte utgör ett beslut riktat till sökanden, eftersom det i fråga om statligt stöd, till skillnad från vad som föreskrivs i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, 1962, s. 204) inte finns något klagomålsförfarande som — om sökanden så vill — kan utmynna i ett beslut som riktas till sökanden och mot vilket talan om ogiltigförklaring kan väckas. Enligt kommissionen bekräftas denna inställning klart av domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen (Rec. 1993, s. I-1125), och av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (Rec. 1993, s. I-2487), och sammanställs klart av generaladvokaten Tesauro i hans förslag till avgörande i det ovannämnda målet Cook mot kommissionen (Rec. 1993, s. I-2502).

37 En sådan skrivelse som den som är i fråga i det föreliggande fallet utgör enligt kommissionen nämligen endast upplysningar avseende ett beslut riktat till medlemsstaten, som är den enda person till vilken beslut inom sektorn för statligt stöd kan riktas. Syftet med skrivelsen är endast att underrätta dem som har påtalat förekomsten av stöd om innehållet i det egentliga beslutet. Skrivelsen av den 15 februari 1994 innebar således inte i sig att förfarandet avslutades och det kan för övrigt återupptas, om det företag som klagat lägger fram nya faktiska eller rättsliga omständigheter som motiverar att detta görs.

38 Svaranden anser dessutom att sökanden i alla händelser inte berörs personligen, vilket förutsätts enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget. I egenskap av en privat sammanslutning som i förevarande förfarande agerar i sina medlemmars intresse och inte i eget intresse berörs sökanden inte personligen av ett beslut där det fastställs att statens påstådda ekonomiska inblandning till förmån för TESA inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget. Sökanden har således inte varit en privilegierad part i den mening som avses i domstolens dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen (Rec. 1988, s. 219). Även om det i förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93, T-448/93 och T-449/93, AITEC m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-1971) bekräftades att en branschförening kunde anses personligen berörd, om den kunde visa att konkurrenssituationen för vissa av dess medlemmar allvarligt hade påverkats av stödet i fråga och om en eventuell talan väckt av dessa medlemmar skulle ha kunnat tas upp till sakprövning

i den mening som avses i domstolens dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m. fl. mot kommissionen (Rec. 1986, s. 391), anser kommissionen likväl att så inte är fallet i det föreliggande målet.

39 Sökanden berörs inte heller direkt enligt kommissionen, vilket krävs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, eftersom det inte finns något orsakssamband mellan beslutet att inte framföra invändningar — i avsaknad av statligt stöd — och den skada som eventuellt följer av den spanska lagstiftningen om social trygghet. Även om det antogs att kommissionen hade gjort en felaktig bedömning av spanska statens ekonomiska inblandning till förmån för TESA och således borde förordna att stödet skall återbetalas, föreskriver den spanska rättsordningen nämligen inte någon mekanism som skulle göra det möjligt att ersätta den skada som sökanden har gjort gällande.

40 Sökanden har hävdat att dess talan kan tas upp till sakprövning. Den har inom ramen för den första invändningen om rättegångshinder gjort gällande att den har berättigat intresse att få saken prövad. Det är inledningsvis på grund av upphävandet av säkerheten och de alltför låga avgifterna, det vill säga det utpekade stödet, som ITP inte kunde åta sig att utbetala förmånerna till rättsinnehavarna och anslöts till det allmänna systemet för social trygghet. Om TESA återbetalade det statliga stöd som sökanden anser oförenligt med den gemensamma marknaden, skulle detta lända denne till fördel, eftersom de spanska myndigheterna skulle överföra dessa belopp till ITP, slutligen till förmån för sökandens medlemmar.

41 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har gjort en oriktig tolkning av den ovannämnda domen av Tribunal Supremo. Enligt sökanden avser denna dom inte frågan om återbetalning skall ske eller inte. Den nationella domstolen grundade sitt avgörande enbart på en förfaranderegel och ansåg att det inte var de arbetstagare och pensionärer som var sökande som borde ha lagt fram yrkandet, utan ITP:s förvaltningsorgan.

42 Kommissionens påstående om att en återbetalning av beloppen till ITP är rättsligt sett omöjlig sedan år 1992 har inte heller någon rättslig grund, eftersom ITP:s likvidation inte är nära förestående. Även om de rättsliga kraven är uppfyllda och de

rättsliga besluten om likvidation fattade skulle en bifallande dom från förstainstansrätten i det föreliggande fallet kunna ge upphov till omprövning av de administrativa åtgärder som medförde att ITP upplöstes.

43 Vad gäller konkurrenssituationen på marknaden har sökanden konstaterat att den har orsakats en faktisk och säker skada till följd av det statliga stödet till TESA, med beaktande av att minskningen av de sociala förmånerna har påverkat dess medlemmars rättigheter. Sökanden har i detta sammanhang åberopat domen i det ovannämnda målet Cook mot kommissionen, där berörda parter i den mening som avses i artikel 93.2 i fördraget har definierats som de personer, företag eller sammanslutningar vilkas intressen eventuellt påverkas av att stöd beviljas, det vill säga konkurrerande företag och branschorganisationer. Eftersom sökanden är en branschorganisation som har bildats för att försvara de ömsesidiga försäkringsbolagens rättigheter, är allt som påverkar ITP eller TESA av direkt intresse för den.

44 Sökanden har även i det föreliggande fallet berättigat intresse att få saken prövad, eftersom den bildades för att försvara ITP:s rättigheter under omständigheter där det annars skulle ha varit omöjligt att försvara dem på grund av att TESA hade ett dominerade inflytande i ITP.

45 Sökanden har inom ramen för den andra invändningen om rättegångshinder gjort gällande att skrivelsen av den 15 februari 1994 är riktad till den och att det är ett beslut med tvingande rättsverkningar. Genom denna rättsakt avslutades nämligen klagomålsförfarandet, den innehöll en bedömning av det ifrågasatta stödet och hindrade följaktligen sökandens medlemmar från att i framtiden få sina intressen tillgodosedda.

46 Sökanden har i detta avseende åberopat domstolens dom av den 16 juni 1993 i mål C-325/91, Frankrike mot kommissionen (Rec. 1993, s. I-3283, punkt 9), och gjort gällande att huruvida det föreligger en rättsakt mot vilken talan kan föras i den

mening som avses i artikel 173 i fördraget beror om den har rättsverkningar, och domstolens dom av den 15 december 1988 i de förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen (Rec. 1988, s. 6473, punkt 11), där domstolen betecknade vägran att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 som en åtgärd med rättsverkningar. Sökanden har också hänvisat till domstolens dom av den 16 juni 1994 i mål C-39/93 P, SFEI m. fl. mot kommissionen (Rec. 1994, s. I-2681, punkterna 27 och 28), enligt vilken en institution som är behörig att fastställa en överträdelse och ådöma påföljder för denna och vid vilken enskilda kan inlämna ett klagomål — vilket gäller för kommissionen inom konkurrensrätten — nödvändigtvis antar en rättsakt med rättsverkningar när den avslutar en undersökning som den har inlett till följd av detta klagomål. En rättsakt som innebär att ett klagomål avskrivs kan inte betecknas som en preliminär eller förberedande rättsakt, eftersom den utgör det sista skedet av förfarandet: den åtföljs inte av någon rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

47 Sökanden har vidare påstått att den aktivt har deltagit i kommissionens förfarande till följd av dess klagomål. Denna omständighet innebär att sökanden har rätt att väcka talan mot det beslut som fattades vid slutet av förfarandet (domen i det ovannämnda målet Cofaz m. fl. mot kommissionen).

48 Sökanden har avslutningsvis gjort gällande att förevarande talan skall tas upp till sakprövning för att säkerställa sökandens rätt till en effektiv möjlighet att väcka talan i enlighet med artikel 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och i enlighet med domstolens rättspraxis, eftersom det i Spanien saknas lämpliga medel enligt lag i fråga om statligt stöd, vilka skulle göra det möjligt för sökanden att bestrida den minskning av sociala avgifter som har tillåtits genom en underlåtenhet från Konungariket Spaniens sida.

49 Svaranden har i sin duplik svarat att domstolens dom i det ovannämnda målet SFEI m. fl. mot kommissionen rörde förfarandet vid tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget där det bland annat föreskrivs en möjlighet att inlämna klagomål. Denna rättspraxis är enligt svaranden inte tillämplig i det föreliggande fallet. Vad gäller domstolens dom i det ovannämnda målet Irish Cement mot kommissionen har svaranden påpekat att om domstolen i denna dom inte hade gjort bedömningen att talan hade väckts efter fristens utgång, skulle den ha haft att undersöka om sökanden var direkt och personligen berörd av kommissionens skrivelse.

50 Vad avslutningsvis gäller sökandens argument avseende avsaknaden av en möjlighet till domstolsprövning för det fall att förevarande talan skulle komma att avvisas har svaranden konstaterat att artikel 92.1 i fördraget är direkt tillämplig och följaktligen kan åberopas av sökanden vid nationella domstolar, om sökanden anser det ändamålsenligt.

Förstainstansrättens bedömning

51 Förstainstansrätten anger inledningsvis att ett beslut varigenom undersökningen av en stödåtgärds förenlighet med fördraget avslutas alltid riktas till den berörda medlemsstaten och att en enskild har rätt att väcka talan mot det vid gemenskapsdomstolarna om villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget är uppfyllda.

52 Det skall i detta skede påpekas att skrivelsen av den 15 februari 1994 i förhållande till sökanden endast utgör ett meddelande om innehållet i ett beslut som har riktats till den berörda medlemsstaten. Förstainstansrätten anser således att det är skäligt att uppfatta sökandens yrkande om ogiltigförklaring av skrivelsen av den 15 februari 1994, varigenom kommissionen förklarade att den hade avskrivit sökandens klagomål, så, att det i verkligheten avser ogiltigförklaring av det beslut som har riktats till den berörda medlemsstaten och som återges i nämnda skrivelse.

53 Enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan en fysisk eller juridisk person emellertid endast väcka talan mot rättsakter som medför bindande rättsverkningar som kan påverka hans intressen genom att väsentligen förändra hans rättsliga ställning.

54 Det finns således skäl att undersöka om beslutet att avsluta undersökningen av om det statliga stöd som sökanden påtalat var förenligt med fördraget, vilket meddelades sökanden genom skrivelsen av den 15 februari 1994, men vilket i själva verket var riktat till Konungariket Spanien, har påverkat sökandens intressen genom att väsentligt förändra hans rättsliga ställning. Så måste vara fallet för att sökanden skall anses ha ett intresse att få den kritiserade rättsakten ogiltigförklarad.

55 Sökanden har i det föreliggande fallet gjort gällande att kommissionens beslut innehåller en bedömning av det ifrågasatta stödet och att det följaktligen hindrar dess medlemmar från att i framtiden få sina intressen tillgodosedda. Det finns således anledning att sammanfatta de faktiska omständigheterna i det föreliggande fallet för att bestämma sambandet mellan kommissionens beslut och sökandens påstådda skada.

56 Sökanden är en sammanslutning bildad av rättsinnehavarna till det ömsesidiga försäkringsbolaget ITP. Dessa rättsinnehavare är alla arbetstagare vid och numera pensionerade arbetstagare från TESA, som är det bolag som bildade ITP för att ordna socialförsäkringen för sina arbetstagare. Förstainstansrätten konstaterar således att medlemmarna av den sammanslutning som är sökande i själva verket anför klagomål mot påstått statligt stöd till förmån för sin nuvarande eller tidigare arbetsgivare.

57 Sökanden har hävdat att ITP i avsaknad av det påstått rättsstridiga stödet inte skulle ha anslutits till det allmänna systemet för social trygghet och att rättsinnehavarna skulle ha kunnat fortsätta att dra fördel av högre förmåner än de som beviljas av nämnda allmänna system. Sökanden har tillagt att om stödbeloppet återbetalades till staten, vilket kommissionen enligt dess åsikt borde ha förordnat, skulle staten utbetala dessa belopp till ITP. Detta skulle följaktligen återuppstå och rättsinnehavarna skulle återfå sin rätt till högre förmåner.

58 Det måste emellertid konstateras att Tribunal Supremo fastställde att ”det [inte] föreligger någon rätt att till förmån för [ITP] begära andra utbetalningar än vad som lagligen föreskrivs i [de bestämmelser] som gäller för sammanslutningen, och det är allmänt känt att den åtskillnad som finns mellan den normala avgiften till

[den allmänna socialförsäkringskassan] på grund av att den åtar sig samtliga försäkrade risker och den partiella avgift som i det föreliggande fallet har betalats till TESA:s [ömsesidiga försäkringsbolag] ... utgör ett problem som skall lösas genom en lagändring och inte vid en domstol" (punkt 3 i den ovannämnda domen). Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen på goda grunder slöt sig till att TESA enligt den nationella lagstiftningen inte var skyldigt att tillskjuta medel till ITP utöver de redan genomförda betalningarna. I den nationella lagstiftningen föreskrivs dessutom inte att skillnaden mellan den normala avgiften till det allmänna socialförsäkringssystemet och den lägre avgift som utgick till ITP skulle utbetalas till detta ömsesidiga försäkringsbolag i enlighet med de bestämmelser som var tillämpliga på det vid den tiden (se ovan punkterna 5 och 6).

59 Även om det antas att beslutet ogiltigförklarades och kommissionen skulle ha att vidta åtgärder för att verkställa domen, finns det inget som tyder på att detta förfarande vid sin utgång rimligen skulle kunna leda till att skillnaden i fråga skulle utbetalas till ITP.

60 Såsom kommissionen på goda grunder har hävdat, skulle de icke-uttagna sociala avgifterna i en situation då det förordnades om återbetalning nämligen återbetalas till spanska staten som enligt den nationella lagstiftningen inte skulle ha någon skyldighet att sedan utbetala dem till ITP. Med beaktande av att anslutningen av de privata försäkringskassorna till det allmänna systemet för social trygghet tjänade ett politiskt syfte (se ovan punkt 7) finns det dessutom ingen anledning att tro att ITP skulle kunna återuppstå.

61 Vad gäller den andra sidan av det påstådda stödet anser förstainstansrätten att även om kommissionen hade fastställt att upphävandet av säkerheten utgjorde statligt stöd och hade förordnat att den skulle återupprättas, skulle dessa endast ha bestått i att via TESA säkerställa att de sociala förmåner som rättsinnehavarna hade rätt till. TESA har emellertid redan en skyldighet i enlighet med de nationella rättsakter som har nämnts ovan i punkterna 8 och 13 att täcka kostnaden för ITP:s anslutning till det allmänna systemet för social trygghet. Sedan ITP:s anslutning blev förmånerna utbetalda av det allmänna systemet för social trygghet. Eftersom sökanden inte har visat att upphävandet av säkerheten medförde några konkreta förluster för dess medlemmar, har den inte heller visat att ett eventuellt återupprättande skulle ha gett upphov till förmåner som dessa medlemmar skulle kunna kräva. Sökanden har inte heller visat att ITP inte skulle ha anslutits till det allmänna systemet om säkerheten hade upprätthållits.

62 Under de ovan anförda omständigheterna påverkar beslutet uppenbarligen inte sökandens rättigheter, även om det innebar en avskrivning av dess klagomål. Av detta följer att fastställelsen eller ogiltigförklaringen av detta beslut inte på något sätt kan påverka sökandens eller dess medlemmars intressen. Sökanden saknar följaktligen intresse av en ogiltigförklaring av det beslut som den har väckt talan mot och uppfyller således inte villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

63 Förstainstansrätten konstaterar dessutom att sökanden i själva verket är en sammanslutning av de anställda vid det företag som påstås vara mottagare av statligt stöd och att den därför inte på något sätt är en konkurrent till detta företag och inte heller har något berättigat intresse att få saken prövad på grund av effekterna på konkurrensen (se beträffande sambandet mellan effekter på konkurrensen och upptagande till sakprövning exempelvis beslutet i det ovannämnda målet Landbouwschap mot kommissionen, punkt 12, och förstainstansrättens dom av den 27 april 1995 i mål T-435/93, ASPEC m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s II-1281, punkt 63).

64 Under dessa omständigheter saknar sökanden berättigat intresse av en ogiltigförklaring av det beslut som meddelades till den genom skrivelsen av den 15 februari 1994.

65 Av vad anförts följer att förevarande talan skall avvisas, utan att det är nödvändigt att undersöka sökandens och kommissionens övriga argument.

Rättegångskostnader

66 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall sökanden, i enlighet med kommissionens yrkande, förpliktas att bära sin egen rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan avvisas.**

2) **Sökanden skall bära sin egen rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 december 1997.

H. Jung A. Saggio

Justitiesekreterare Ordförande