DOMSTOLENS KENDELSE (Første Afdeling)

28. januar 2004 *

I sag C-164/02,

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og H. van Vliet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(2002) D/228533 af 15. februar 2002 om statsstøtte nr. N 812/2001 vedrørende »Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie« (bestemmelser til fremme af forarbejdning af opmudringsmateriale), for så vidt som Kommissionen heri konkluderer, at de tilskud, der er ydet til havnemyndighederne i medfør af disse bestemmelser, udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta og K. Lenaerts,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. april 2002 har Kongeriget Nederlandene i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(2002) D/228533 af 15. februar 2002 om statsstøtte nr. N 812/2001 vedrørende »Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie« (bestemmelser til fremme af forarbejdning af opmudringsmateriale) (herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som Kommissionen heri konkluderer, at de tilskud, der er ydet til havnemyndighederne i medfør af disse bestemmelser, udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

Faktiske omstændigheder og tvistens baggrund

2 I Nederlandene ved Rhinens, Mosels og Scheldes mundinger aflejres sandpartikler fra havet og slam fra disse floder. Af hensyn til sejladsen og en god vandafstrømning fjernes disse sedimenter regelmæssigt ved opmudring.

3 Opmudringsmateriale, der for størstedelens vedkommende er forurenet, kan genanvendes, men først efter en forarbejdning. For at fremme udviklingen af markedet for genanvendelse af forurenet slam til byggemateriel, har de nederlandske myndigheder påtænkt at iværksætte en foranstaltning med titlen »Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie« (herefter »Stimuleringsregeling«).

4 I henhold til Stimuleringsregeling modtager forarbejdningsvirksomhederne et bidrag i forhold til gennemførelsesgraden af mål med hensyn til forarbejdning. Virksomheder, der indsamler opmudringsmateriale, kan også drage fordel heraf, for så vidt som tilskuddene medfører, at forarbejdningen bliver mere interessant for dem.

5 Ved skrivelse af 26. november 2001 anmeldte den nederlandske regering udkastet til Stimuleringsregeling til Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF og anmodede den om at tage stilling til lovligheden af foranstaltningen i forhold til artikel 87 EF og 88 EF. I skrivelsen gjorde den nederlandske regering gældende, at såfremt Kommissionen måtte finde, at foranstaltningen udgør statsstøtte i henhold til artikel 87 EF, er opmudringen af vandvejene en opgave, der varetages af det offentlige i forbindelse med vandforvaltningen. Opbevaring og forarbejdning af

opmudringsmateriale skal derfor anses for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og den omhandlede foranstaltning opfylder betingelserne i artikel 86, stk. 2, EF. Det drejer sig om en almindelig tjenesteydelse af økonomisk karakter, som opfylder et af almenhedens behov.

6 Ved den anfægtede beslutning har Kommissionen erklæret, at den ikke har nogen indsigelser mod den anmeldte støtteforanstaltning. De fleste af de beløb, der ydes i henhold til Stimuleringsregeling, udgør ikke støtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. I tilfælde, hvor de udgør sådan støtte, er de i medfør af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og nr. 38 i Kommissionens meddelelse »EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse« (EFT 2001 C 37, s. 3) forenelige med fællesmarkedet.

7 Det fastsættes i den anfægtede beslutnings nr. 3, fjerde og femte afsnit:

»De fleste opmudringsopgaver udbydes af de offentlige myndigheder, som står for offentlige arbejder, der skal sikre adgangen til de offentlige sejlbare vandveje. De finansieringsmuligheder, som forvaltes af staten og tilbydes af myndighederne med ansvar for infrastrukturerne, er åbne for alle potentielle støttemodtagere uden forskel, falder normalt ikke ind under anvendelsesområdet for bestemmelserne i EF-traktatens artikel 87, stk. 1, idet de ikke giver nogen virksomhed den i artiklen omhandlede konkurrencefordel i forhold til andre virksomheder. Dette er tilfældet for de fleste finansieringer af transportinfrastrukturer (f.eks. veje og kanaler, der er skabt af og vedligeholdes af de offentlige myndigheder). Dette gælder også for finansieringen af de fleste offentlige myndigheder, som er ansvarlige for opmudring.

Visse af de myndigheder, der er ansvarlige for opmudring, navnlig havnemyndighederne, henhører imidlertid under definitionen af begrebet virksomhed,

som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1. Det præciseres i Domstolens praksis, at det i denne sammenhæng i det væsentlige handler om at fastlægge, om der er tale om erhvervsmæssig virksomhed. Organisationsformen er mindre vigtig. Retten i Første Instans har i dommen i sagen om Aéroports de Paris fastslået, at forvaltning og levering af anlæg udgør sådan virksomhed. En privat eller offentlig virksomhed, bortset fra offentlige myndigheder, der forvalter transportinfrastrukturer, er omfattet af denne definition. Gives disse virksomheder en fordel, vil det faktisk eller potentielt kunne fordreje konkurrencen. Støtte, der ydes med henblik på behandling af forurenet opmudringsmateriale, er en sådan fordel og skal derfor anses for statsstøtte til de pågældende virksomheder.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

8 Den af den nederlandske regering anlagte sag blev registreret på Domstolens Justitskontor den 25. april 2002.

9 Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som Kommissionen heri anser tilskud til havnemyndigheder, som gives i henhold til Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie (bestemmelser til fremme af forarbejdning af opmudringsmateriale), for statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 Efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 3 og 4, besluttet at træffe afgørelse om formaliteten uden at indlede den mundtlige forhandling.

Formaliteten

Parternes argumenter

12 Kommissionen har gjort gældende, at sagen skal afvises. Ifølge Kommissionen er den anfægtede beslutning, der er udtryk for en godkendelse af en støtteordning, der er anmeldt inden iværksættelse, ikke bebyrdende for den nederlandske regering.

13 Ifølge Kommissionen foreligger der kun retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser (jf. dom af 22.6.2000, sag C-147/96, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4723, præmis 25). Den anfægtede beslutning giver imidlertid Kongeriget Nederlandene fuldt ud medhold. Foranstaltningen har ikke bindende virkninger, der kan påvirke Kongeriget Nederlandenes interesser, idet den hverken ændrer dets retsstilling eller er til ulempe for det (jf. Rettens dom af 17.9.1992, sag T-138/89, NBV og NVB mod Kommissionen, Sml. II, s. 2181, og af 30.1.1992, sag T-212/00, Nouve Industrie Molisane mod Kommissionen, Sml. II, s. 347).

14 Uanset hvilke betragtninger der danner grundlag for en retsakt, kan kun dens konklusion have retsvirkninger, medmindre de som begrundelse for en bebyrdende retsakt udgør den nødvendige støtte for dens konklusion (dommen i sagen NBV og NVB mod Kommissionen, præmis 31). Det er imidlertid ikke tilfældet i denne sag.

15 Endelig skal artikel 230 EF ifølge Kommissionen læses i lyset af artikel 233 EF. Muligheden for at anlægge sag i medfør af artikel 230 EF er således begrænset til tilfælde, hvor den pågældende institution, under forudsætning af at beslutningen annulleres, forpligtet til at træffe visse foranstaltninger med henblik på opfyldelse af dommen. Selv om beslutningen i den foreliggende sag var blevet annulleret, ville Kommissionen ikke være forpligtet til at foretage sig noget, idet støtten var godkendt i sin helhed.

16 Det er den nederlandske regerings opfattelse, at sagen skal antages til realitetsbehandling. Kommissionens udsagn i den anfægtede beslutning, hvorefter

havnemyndighederne er omfattet af begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og ræsonnementet, hvorefter havnemyndighedernes opmudring skal anses for erhvervsmæssig virksomhed, udgør en ændring af Kongeriget Nederlandenes retsstilling, idet det fremover vil være nødvendigt at give Kommissionen underretning om ethvert økonomisk tilskud til disse organer, hvilket udgør en betydelig administrativ ulempe.

17 Ifølge den nederlandske regering giver den anfægtede beslutning således ikke Kongeriget Nederlandene fuldt ud medhold. Beslutningen kan påvirke dets interesser som omhandlet i Domstolens praksis (jf. kendelse af 8.3.1991, sagerne C-66/91 og C-66/91 R, Emerald Meats mod Kommissionen, Sml. I, s. 1143, og af 13.6.1991, sag C-50/90, Sunzest mod Kommissionen, Sml. I, s. 2917, og dom af 5.10.1999, sag C-308/95, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 6513).

Domstolens bemærkninger

18 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at der kun foreligger retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser, og som mærkbart ændrer deres retsstilling (jf. bl.a. dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 62, dommen af 5.10.1999 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 26, og dommen af 22.6.2000 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 25).

19 Ved afgørelsen af, om en retsakt eller en beslutning har sådanne virkninger, skal der lægges vægt på dens indhold (jf. dommen af 22.6.2000 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 27).

20 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den anfægtede beslutning erklærer den anmeldte støtteordning for forenelig med fællesmarkedet. For så vidt som den nederlandske regering i sin anmeldelse af denne ordning har anmodet Kommissionen om at tage stilling til lovligheden af foranstaltningen i forhold til artikel 87 EF og 88 EF, er den pågældende beslutning vedtaget dels i medfør af artikel 87, stk. 1, EF, dels i medfør af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, og den kan derfor ikke ændre Kongeriget Nederlandenes retsstilling mærkbart.

21 Hvad angår den nederlandske regerings argument om, at en del af begrundelsen for den anfægtede beslutning, nemlig den, hvori det anføres, at visse havnemyndigheder er omfattet af begrebet »virksomhed« som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, for Kongeriget Nederlandene, uafhængigt af sagens udfald, indebærer bebyrdende retsvirkninger, bemærkes blot, at uanset hvilke betragtninger der danner grundlag for en sådan beslutning, kan kun dens konklusion have retsvirkninger og derfor være bebyrdende. De opfattelser, der fremføres i en beslutnings begrundelse, kan ikke som sådanne gøres til genstand for annullationssøgsmål. De kan kun undergives Fællesskabernes retsinstansers prøvelse, for så vidt som de som begrundelse for en bebyrdende retsakt er nødvendige til støtte for retsaktens konklusion.

22 I det foreliggende tilfælde udgør den omtvistede begrundelse imidlertid ikke det nødvendige grundlag for konklusionen i en retsakt, der er bebyrdende for Kongeriget Nederlandene. Da Kommissionen — i den anfægtede beslutnings konklusion uafhængigt af den omstændighed, at visse af de pågældende tilskud kan udgøre støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF — har fastslået, at den

pågældende ordning under alle omstændigheder er begrundet med hensyn til de i artikel 87, stk. 3, EF omhandlede grunde, udgør denne konklusion på ingen måde en stillingtagen til spørgsmålet, om alle havnemyndigheder er virksomheder, eller om alle deres aktiviteter er af erhvervsmæssig karakter.

23 I øvrigt omtales de særlige omstændigheder ved den ene eller den anden af de pågældende havnemyndigheder ikke i den anfægtede beslutning, men kun de tilfælde, hvor disse myndigheder driver erhvervsmæssig virksomhed på det område, der er omfattet af den omhandlede foranstaltning. Endelig foregriber den pågældende beslutning ikke kvalifikationen i forhold til artikel 87, stk. 1, EF af eventuelle andre tilskud, som ydes til havnemyndigheder.

24 Under disse omstændigheder har den omtvistede del af begrundelsen for den anfægtede beslutning ikke bindende retsvirkninger, der kan påvirke Kongeriget Nederlandenes retsstilling. Den er derfor ikke en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne kendelses præmis 18.

25 Det følger heraf, at sagen bør afvises.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da

Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 28. januar 2004.

R. Grass — P. Jann

Justitssekretær — Formand for Første Afdeling