DOMSTOLENS BESLUT (första avdelningen)
den 28 januari 2004 *

I mål C-164/02,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av V. Di Bucci och H. van Vliet, båda i engenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut SG (2002) D/228533 av den 15 februari 2002, om statligt stöd nr N 812/2001 avseende "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (regler som syftar till att främja bearbetning av muddringsmassor), i den utsträckning som kommissionen i detta beslut fastställer att de stöd som beviljats hamnmyndigheter i enlighet med dessa regler utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta och K. Lenaerts,

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

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Konungariket Nederländerna har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 25 april 2002, med stöd av artikel 230 EG väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut SG (2002) D/228533 av den 15 februari 2002, om statligt stöd nr N 812/2001 avseende "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (regler som syftar till att främja bearbetning av muddringsmassor) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den utsträckning som kommissionen i detta beslut fastställer att de stöd som beviljats hamnmyndigheter i enlighet med dessa regler utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

Bakgrund till tvisten

2 Sandpartiklar från havet och avlagringar från Rhen, Maas och Schelde avsätts i dessa floders mynningsvikar i Nederländerna. För att kunna upprätthålla sjöfarten och vattenströmmarna muddras sedimenten regelbundet.

3 Muddringsmassorna, som till stor del är förorenade, kan återanvändas, men endast efter bearbetning. För att främja utvecklingen av marknaden för bearbetning av förorenade muddringsmassor till byggnadsmaterial har de nederländska myndigheterna planerat en åtgärd som givits benämningen "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (nedan kallad främjandebestämmelserna).

4 Enligt främjandebestämmelserna erhåller bearbetningsföretagen bidrag i förhållande till i vilken utsträckning de uppfyllt målsättningarna i fråga om bearbetning. Även de som samlar in muddringsmassorna kan gynnas, eftersom främjandebidragen medför att bearbetningen blir mer attraktiv för dem.

5 I skrivelse av den 26 november 2001 underrättade den nederländska regeringen i enlighet med artikel 88.3 EG kommissionen om förslaget till främjandebestämmelserna och begärde att kommissionen skulle bedöma om åtgärden var rättsenlig med beaktande av artiklarna 87 EG och 88 EG. För det fall kommissionen skulle anse att förslaget utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG hävdade den nederländska regeringen i denna skrivelse att muddring av vattenvägar utgör ett tillhandahållande av offentliga nyttigheter med avseende

på vattenskötseln. Lagring och bearbetning av muddringsmassor skulle därmed anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och den ifrågavarande åtgärden uppfylla kraven i artikel 86.2 EG. Den nederländska regeringen hävdade att åtgärden var allmän, av ekonomiskt slag och att den uppfyllde ett samhällsbehov.

6 I det ifrågasatta beslutet förklarade kommissionen att den inte hade något att anföra mot den åtgärd som avsågs i underrättelsen. Den största delen av de belopp som beviljats med stöd av främjandebestämmelserna utgjorde inte stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. I de fall beloppen utgjorde sådant stöd var detta förenligt med den gemensamma marknaden i enlighet med artikel 87.3 c EG och punkt 38 i meddelande från kommissionen med rubriken Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 37, 2001, s. 3).

7 I punkt 3 fjärde och femte styckena i det ifrågasatta beslutet anges följande:

"De offentliga myndigheter som ansvarar för bygg- och anläggningsarbeten i syfte att säkerställa att de allmänna vattenvägarna är framkomliga lägger ut den största delen av muddringsverksamheten på entreprenad. Finansiering som ombesörjs av myndigheter med ansvar för infrastrukturer som är tillgängliga för alla potentiella användare utan diskriminering och som sköts av staten omfattas normalt inte av tillämpningsområdet för artikel 87.1 i EG-fördraget, eftersom det inte finns något företag som får fördelar av finansieringen i förhållande till andra konkurrerande företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. Detta är fallet avseende den största delen av finansieringen av infrastrukturen inom transportområdet (till exempel vägar och kanaler som byggs och underhålls av offentliga myndigheter). Detta synsätt gäller även för finansieringen av de flesta offentliga myndigheter som ansvarar för muddring.

Vissa av de myndigheter som ansvarar för muddring och i synnerhet hamnmyndigheter omfattas emellertid av definitionen av företag i artikel 87.1 i

fördraget. I domstolens rättspraxis har i detta sammanhang preciserats att det i första hand är fråga om huruvida företaget bedriver ekonomisk verksamhet. Organisationsformen är mindre betydelsefull. Förstainstansrätten angav i domen i målet Aéroports de Paris att drift och tillhandahållande av anläggningar utgör en sådan verksamhet. Med undantag för offentliga myndigheter omfattas den som i privat eller offentlig regi driver infrastrukturer inom transportsektorn av den ovannämnda definitionen. De fördelar sådana företag kan erhålla kan därför snedvrida den verkliga eller potentiella konkurrensen. De belopp som beviljats för att bearbeta förorenade muddringsmassor utgör en sådan förmån och skall därför anses utgöra statligt stöd till förmån för dessa företag."

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

8 Den nederländska regeringens ansökan inkom till domstolens kansli den 25 april 2002.

9 Den nederländska regeringen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den utsträckning kommissionen i detta beslut fastställer att de stöd som beviljats hamnmyndigheter med stöd av de regler som syftar till att främja bearbetning av muddringsmassor utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan,

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Efter att ha hört generaladvokaten har domstolen beslutat att med tillämpning av artikel 91.3 och 91.4 i rättegångsreglerna avgöra frågan om målet kan tas upp till prövning utan att inleda det muntliga förfarandet.

Upptagande till sakprövning

Parternas yttranden

12 Kommissionen har hävdat att talan inte kan tas upp till sakprövning. Enligt kommissionen kan det ifrågasatta beslutet, som utgör ett godkännande av en stödordning som meddelats i förväg, inte gå emot den nederländska regeringen.

13 Enligt kommissionen utgör endast åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 230 EG (se dom av den 22 juni 2000 i mål C-147/96, Nederländerna mot kommissionen, REG 2000, s. I-4723, punkt 25). Konungariket Nederländerna har emellertid tillgodosetts fullkomligt genom det ifrågasatta beslutet. Åtgärden har inga tvingande rättsverkningar som kan påverka Nederländernas intressen, eftersom åtgärden inte innebär att Nederländernas rättsliga ställning ändras eller att Nederländerna förorsakas någon olägenhet (se förstainstansrättens dom av den 17 september 1992 i mål T-138/89, NBV och NVB mot kommissionen, REG 1992, s. II-2181, och av den 30 januari 2002 i mål T-212/00, Nuove Industrie Molisane mot kommissionen, REG 2002, s. II-347).

14 Oavsett vilka skäl som ligger till grund för en rättsakt, kan nämligen endast den bindande delen ge upphov till rättsverkningar, om inte skälen, i den mån de ligger till grund för en rättsakt som går någon emot, utgör det nödvändiga stödet för den bindande delen av rättsakten (domen i det ovannämnda målet NBV och NVB mot kommissionen, punkt 31). Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål.

15 Enligt kommissionen skall slutligen artikel 230 EG läsas mot bakgrund av artikel 233 EG. Möjligheten att väcka talan enligt artikel 230 EG bör därför begränsas till de fall då den berörda institutionen är skyldig att vidta åtgärder som är nödvändiga för att följa domen om beslutet ogiltigförklaras. Eftersom stödet har godkänts i sin helhet är kommissionen inte skyldig att vidta några åtgärder i förevarande mål även om det ifrågasatta beslutet skulle ogiltigförklaras.

16 Den nederländska regeringen anser att talan kan tas upp till prövning. Både kommissionens påstående att hamnmyndigheterna omfattas av begreppet "företag" i den mening som avses i artikel 87.1 EG och resonemanget att den muddring

som hamnmyndigheterna utför skall anses utgöra ekonomisk verksamhet medför att Konungariket Nederländernas rättsliga ställning förändras, eftersom de innebär att kommissionen i framtiden skall underrättas om alla ekonomiska bidrag till dessa enheter, vilket skulle medföra avsevärda olägenheter i förvaltningshänseende.

17 Enligt den nederländska regeringen har Konungariket Nederländerna således inte tillgodosetts fullkomligt genom det ifrågasatta beslutet. Nederländernas intressen kan påverkas av beslutet i den mening som avses i domstolens rättspraxis (se beslut av den 8 mars 1991 i mål C-66/91 och C-66/91 R, Emerald Meats mot kommissionen, REG 1991, s. I-1143, och av den 13 juni 1991 i mål C-50/90, Sunzest mot kommissionen, REG 1991, s. I-2917, och dom av den 5 oktober 1999 i mål C-308/95, Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-6513).

Domstolens bedömning

18 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt fast rättspraxis endast är sådana åtgärder som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, som utgör rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG (se bland annat domstolens domar av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 62, av den 5 oktober 1999 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 26, och av den 22 juni 2000 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 25).

19 Vid bedömningen av om en rättsakt eller ett beslut har sådana verkningar skall hänsyn tas till dess innehåll i sak (domen av den 22 juni 2000 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 27).

20 Det är i förevarande mål utrett att den stödordning som kommissionen underrättats om, i det ifrågasatta beslutet förklarats förenlig med den gemensamma marknaden. Eftersom den nederländska regeringen i underrättelsen avseende denna ordning begärde att kommissionen skulle bedöma om åtgärden var rättsenlig med beaktande av artiklarna 87 EG och 88 EG kan det ifrågasatta beslutet, som fattats med stöd av artikel 87.1 EG och 87.3 c EG, således inte medföra en väsentlig förändring av Nederländernas rättsliga ställning.

21 Den nederländska regeringen har hävdat att en del av motiveringen till det ifrågasatta beslutet, nämligen den del där det anges att vissa hamnmyndigheter omfattas av begreppet "företag" i den mening som avses i artikel 87.1 EG, skulle medföra negativa rättsliga konsekvenser för Konungariket Nederländerna oavsett målets utgång. Det är beträffande detta argument tillräckligt att konstatera att, oavsett vilka skäl som ligger till grund för ett sådant beslut, det endast är den bindande delen i beslutet som har rättsverkningar och som följaktligen kan gå någon emot. Vad däremot avser bedömningarna i skälen i ett beslut, kan de inte som sådana bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Gemenskapsdomstolarna kan inte pröva dessa bedömningars lagenlighet, såvida de inte såsom skäl i en rättsakt som går någon emot utgör ett nödvändigt stöd för den bindande delen av beslutet.

22 I förevarande mål utgör emellertid den ifrågasatta motiveringen inte ett nödvändigt stöd för den bindande delen i ett beslut som går Nederländerna emot. Den bindande delen av det ifrågasatta beslutet utgör på intet sätt ett ställningstagande beträffande vare sig vilket slags företag hamnmyndigheterna är eller den ekonomiska karaktären av dessa företags verksamhet, eftersom

kommissionen i den bindande delen av detta beslut konstaterade att den ifrågavarande ordningen i vart fall var befogad, med hänsyn till vad som anges i artikel 87.3 c EG, oberoende av huruvida vissa av de berörda bidragen skulle kunna utgöra stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

23 I det ifrågasatta beslutet behandlas i övrigt inte de enskilda förhållandena hos någon av de berörda hamnmyndigheterna. I beslutet anges endast att hamnmyndigheterna kan bedriva ekonomisk verksamhet på det område som avses med den berörda åtgärden. Bedömningen med avseende på artikel 87.1 EG av andra bidrag som hamnmyndigheterna eventuellt kan ha beviljats föregrips på intet sätt genom detta beslut.

24 Den omstridda delen av det ifrågasatta beslutet har vid dessa förhållanden inga tvingande rättsverkningar som kan påverka Konungariket Nederländernas intressen. Det ifrågasatta beslutet kan därför inte utgöra en rättsakt som kan bli föremål för talan i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 18 i detta beslut.

25 Av detta följer att talan skall avvisas.

Rättegångskostnader

26 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att

Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

följande beslut:

1) **Talan avvisas.**

2) **Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Luxemburg den 28 januari 2004

R. Grass — P. Jann

Justitiesekreterare — Ordförande på första avdelningen