RETTENS KENDELSE (Første Udvidede Afdeling)

16. juni 1998 *

I sag T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria ved advokat Juan Ignacio Sáez Bereciartu, Cantabria

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter Diego Canga Fano og Stephan Marquardt, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Rådets forordning (EF) nr. 1013/97 af 2. juni 1997 om støtte til bestemte skibsværfter, der er under omstrukturering (EFT L 148, s. 1),

* Processprog: spansk.

har

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

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne C. W. Bellamy, R. Moura Ramos, J. Pirrung og P. Mengozzi,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Retsregler

1 Rådet vedtog den 21. december 1990 med hjemmel i EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), [nu EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra e)] og artikel 113 i direktiv 90/684/EØF af 21. december 1990 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 380, s. 27, herefter »syvende direktiv«), der indeholder særlige bestemmelser om foreneligheden med fællesmarkedet af statsstøtte til skibsbygningsindustrien. Dette direktiv er senest blevet ændret ved Rådets direktiv 94/73/EF af 19. december 1994 (EFT L 351, s. 10).

2 Med henblik på ikrafttrædelsen af en aftale om overholdelse af normale konkurrencevilkår i den kommercielle skibsbygnings- og skibsreparationsindustri inden

for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) har Rådet den 22. december 1995 vedtaget forordning (EF) n. 3094/95 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 332, s. 1, herefter »forordning nr. 3094/95«).

3 Forordning nr. 3094/95 finder anvendelse fra OECD-aftalens ikrafttræden, jf. forordningens artikel 10. Ifølge samme artikels stk. 3, som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2600/97 af 19. december 1997 (EFT L 351, s. 18) »anvendes de relevante bestemmelser i Rådets direktiv 90/684/EØF, indtil OECD-aftalen træder i kraft, dog senest indtil den 31. december 1998«.

4 Den 19. marts 1997 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til forordning om indførsel af overgangs- og undtagelsesbestemmelser for de tyske, græske og spanske skibsværfter for så vidt angår bestemmelserne i forordning nr. 3094/95.

5 Rådet vedtog den 2. juni 1997 på grundlag af dette forslag forordning (EF) nr. 1013/97 om støtte til bestemte skibsværfter, der er under omstrukturering (EFT L 148, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«).

6 Denne forordnings artikel 1, stk. 4, indeholder følgende bestemmelse:

»Støtte til omstrukturering af de statsejede værfter i Spanien kan erklæres forenelig med fællesmarkedet op til et beløb på 135 028 mio. ESP ...

Alle andre bestemmelser i direktiv 90/684/EØF finder anvendelse på disse værfter.

Den spanske regering har indvilliget i at gennemføre en reel og endelig kapacitetsnedskæring på 30 000 kbt [kompenserede bruttotons]«.

7 I ellevte betragtning til den anfægtede forordning udtaltes det, at »i henhold til denne omstruktureringsplan vil kapaciteten på disse værfter [de statsejede skibsværfter i Spanien] blive reduceret fra 240 000 kompenserede bruttoregistertons [kbrt] til 210 000 kbrt, og derudover vil reduktionen ske ved, at det statsejede værft i Astano (med en kapacitet på 135 000 kbrt) ikke bliver genåbnet for nybygninger, ligesom der vil blive gennemført endnu andre kapacitetsnedskæringer på 17 500 kbrt andre steder i Spanien og ikke vil blive foretaget ombygning af skibe på skibsværftet i Astander, så længe det er statsejet«.

8 Størstedelen af skibsværftet Astander's virksomhed foregår på Comunidad Autónoma de Cantabria's område.

Retsforhandlinger og parternes påstande

9 Sagsøgeren har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. august 1997.

10 Ved dokument registreret på Rettens Justitskontor den 21. oktober 1997 har Rådet i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement, fremsat en formalitetsindsigelse.

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. oktober 1997 har Kommissionen fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Rådets påstande.

12 Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 10. december 1997.

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. januar 1998 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Rådets påstande.

14 Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Henvisningen til Astander i ellevte betragtning til den anfægtede forordning annulleres.

— Det bestemmes, at den i den anfægtede forordnings artikel 1 og 2 omhandlede støtte ikke er betinget af begrænsningen af virksomheden med ombygning af skibe på det nævnte skibsværft.

15 Rådet har med sin formalitetsindsigelse nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Sagsøgeren har i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstande:

— Formalitetsindsigelsen forkastes.

— Sagen admitteres og sagsøgerens påstande tages til følge.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

17 Såfremt en part fremsætter begæring om, at Retten tager stilling til sagens formalitet uden at indlede behandlingen af realiteten, forhandles der ifølge procesreglementets artikel 114 mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet. Retten finder, at oplysningerne i den foreliggende sags akter er tilstrækkelige, og at der derfor kan tages stilling til begæringen, uden at sagen forhandles mundtligt.

Parternes argumenter

18 Rådet har påstået sagen afvist af tre grunde.

19 Det har for det første gjort gældende, at sagsøgeren ikke som regional myndighed i en medlemsstat har den fornødne søgsmålskompetence i henhold til EF-traktatens artikel 173.

20 Det anføres herved først, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig traktatens artikel 173, stk. 2 (Domstolens kendelser af 21.3.1997, sag C-95/97, Région wallone mod Kommissionen, Sml. I, s. 1787, præmis 6, og af 1.10.1997, sag C-180/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. I, s. 5245, præmis 8).

21 Selv om sagsøgeren er en juridisk person og dermed har den ifølge denne artikels stk. 4 fornødne søgsmålskompetence, anser Rådet det for tvivlsomt, om en sag anlagt af en regional myndighed til anfægtelse af en af Rådet vedtaget retsakt om statsstøtte kan antages til realitetsbehandling. Det fremgår således af den anfægtede forordning, at denne kun vedrører tre medlemsstater, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik og Kongeriget Spanien.

22 Det er kun disse tre medlemsstater, der over for Kommissionen er ansvarlige for den anfægtede forordnings anvendelse (jf. på linje hermed Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor mod Tyskland, Sml. s. 2633). Navnlig er den spanske regering alene adressat for forpligtelsen til at gennemføre en kapacitetsnedskæring på de spanske værfter (den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 4, sidste afsnit).

23 En anerkendelse af, at en af en regional myndighed anlagt sag, hvorved en rådsforordning om statsstøtte anfægtes, kan skabe usikkerhed med hensyn til medlemsstaternes eneansvar for anvendelsen af den omhandlede forordning.

24 For det andet har sagsøgeren ikke den fornødne retlige interesse i sagen. En sådan interesse forudsætter nemlig, at sagen med sit resultat kan tilføre den sagsøgende part en fordel (Domstolens dom af 19.10.1995, sag C-19/93 P, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3319, præmis 13). Det er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

25 Rådet har vedrørende den første påstand om annullation af den del af ellevte betragtning til den anfægtede forordning, der indeholder en henvisning til værftet i Astander, gjort gældende, at denne henvisning ikke afføder retsvirkninger af nogen art i forhold til sagsøgeren. Den er alene udtryk for et egentligt tilsagn, som den spanske regering har afgivet i Rådet. Der kan følgelig ikke dermed antages at foreligge en »foranstaltning«, der har retsvirkninger.

26 Endvidere har betragtningerne til en retsakt ikke karakter af almengyldige regler og udgør derfor ikke retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. Rettens kendelse af 9.6.1997, sag. T-9/97, Elf Atochem mod Kommissionen, Sml. II, s. 909, præmis 19).

27 Rådet har vedrørende den anden påstand, hvormed der ønskes dom for, at den i artikel 1 og 2 i den anfægtede forordning omhandlede støtte ikke er betinget af begrænsningen af virksomheden med ombygning af skibe på skibsværftet i Astander, gjort gældende, at henvisningen til dette værft ikke udgør en reel betingelse for støttens udbetaling, men alene en betingelse, på grundlag af hvilken der i Rådet opnåedes enighed om vedtagelsen af nævnte forordning.

28 Sagsøgeren stiller nærmere bestemt krav om, enten at Kommissionen ikke gør denne betingelse gældende over for Kongeriget Spanien i beslutningen om at tillade støtten, eller at den spanske regering tilbagekalder det tilsagn, den gav under forhandlingerne i Rådet. Det henhører imidlertid ikke under Rettens kompetence at tage stilling til disse spørgsmål.

29 For det tredje er sagsøgeren hverken umiddelbart eller individuelt berørt i den i traktatens artikel 173, stk. 4, forudsatte betydning af bestemmelserne i den anfægtede forordning eller dennes ellevte betragtning.

30 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at søgsmålet ikke på nogen måde antaster princippet om medlemsstaternes eneansvar over for Kommissionen på statsstøtteområdet. Søgsmålet har tværtimod dette princip som forudsætning. Sagsøgeren ønsker således med søgsmålet at undgå uønskede virkninger af en loyal anvendelse fra den pågældende medlemsstats side af den anfægtede forordnings bestemmelser.

31 At anerkende søgsmålskompetence for en regional myndighed, når det gælder anfægtelsen af en forordning om statsstøtte, er ikke, som hævdet af Rådet, ensbetydende med, at denne myndighed placeres på samme plan som medlemsstaterne. Den tilkendes heller ikke hermed den stilling som privilegeret sagsøger, som anerkendes for medlemsstaterne ved traktatens artikel 173.

32 Det er derimod den sagsøgende myndigheds opfattelse, at den ikke som juridisk person kan fratages den søgsmålsadgang, der ifølge traktatens artikel 173, stk. 4, består for fysiske eller juridiske personer, som om der var indført et nyt objektivt kriterium for afvisning af sagen, hvorved disse personer afskæres fra at anfægte forordninger, der er blevet vedtaget på det omhandlede område.

33 Ifølge sagsøgeren kan man ikke forveksle stillingen som adressat, når det gælder gennemførelsen af og kontrollen med forordningsbestemmelserne, som udelukkende henhører under medlemsstaterne på det pågældende område, med stillingen som adressat for så vidt angår de virkninger, som bestemmelserne som sådanne afføder.

34 Rådet har, selv om det har anvendt forordningsformen, ikke desto mindre gjort den omhandlede forordnings virkninger afhængig af, at en beslutning, der på sin side også er bindende, men som i modsætning til forordningen har ganske bestemte adressater, følges. En af disse adressater er Comunidad Autónoma de Cantabria.

35 Det er den sagsøgende myndigheds opfattelse, at den, når den, som det er tilfældet i denne sag, er umiddelbart og individuelt berørt af en forordningsbestemmelse, må være i stand til at anfægte denne på grundlag af traktatens artikel 173, stk. 4.

36 Sagsøgeren har vedrørende sin interesse i søgsmålet gjort gældende, at selv om det er rigtigt, at betragtningerne normalt kun udgør en begrundelse for almengyldige retsakters materielretlige bestemmelser, forholder det sig ikke således i den foreliggende sag.

37 Rådet har nemlig med ellevte betragtning til den anfægtede forordning stillet en betingelse for en almengyldig bestemmelse. Faktisk gøres den almindelige regulering i den anfægtede forordning, hvorefter Kommissionen kan godkende visse former for statsstøtte til de spanske skibsværfter, betinget bl.a. af en begrænsning af virksomheden på skibsværftet i Astander.

38 Selv om der hermed oprindelig var tale om et ensidigt tilsagn givet af den spanske regering i Rådet, bliver der tale om noget mere ved indsættelsen i den anfægtede forordning. Tilsagnet har herefter retsvirkninger, der betyder, at de faktiske følger af forordningens bestemmelser afhænger af dets overholdelse. Det kan følgelig

anfægtes under et søgsmål, idet det har retsvirkninger, der umiddelbart og individuelt berører sagsøgeren.

39 Sagsøgeren har endelig bestridt holdbarheden af Rådets argumenter om, at sagsøgeren hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede forordning. For ellevte betragtning til forordningen har ganske klart socioøkonomiske virkninger på Comunidad Autónoma de Cantabria's område, hvor skibsværftet i Astander ligger.

40 De virkninger, der søges opnået ved den anfægtede forordning, kan ifølge sagsøgeren ikke i nogen henseende anses for indirekte, idet begrænsningen af skibsværftets aktiviteter umiddelbart berører det område, hvor dette udfører sin virksomhed og dermed umiddelbart sagsøgeren. Det er desuden på grundlag af nævnte værfts geografiske placering muligt at angive de egenskaber, der adskiller sagsøgeren fra andre enheder af samme art.

41 Sagsøgeren har derfor som regional myndighed søgsmålskompetence, ligesom det omhandlede værft og den kommune, dette ligger i.

Rettens bemærkninger

42 Sagsøger kan ikke i sin egenskab af selvstyrende region påberåbe sig traktatens artikel 173, stk. 2. Det fremgår nemlig klart af den generelle måde, hvorpå traktaten er opbygget, at begrebet medlemsstat i bestemmelserne vedrørende domstolsprøvelse kun omfatter regeringsmyndighederne i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, og det kan ikke antages også at omfatte regionale regeringer og selvstændige fællesskabers regeringer, uanset hvilken kompetence de måtte være tillagt (jf. kendelsen i sagen Regione Toscana mod Kommissionen, a.st., præmis 6,

samt Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 28).

43 Sagsøger kan derimod i sin egenskab af juridisk person i henhold til intern spansk ret — som Rådet ikke bestrider — principielt anlægge et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, hvorefter enhver fysisk eller juridisk person kan anlægge sag til anfægtelse af beslutninger, der retter sig til ham, samt beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

44 Rådet har ved den anfægtede forordning givet Kommissionen beføjelse til at vedtage beslutninger, der har den tyske, den græske og den spanske regering som adressater, og hvorefter ny støtte kan udbetales til visse skibsværfter på disse regeringers respektive områder. Det må fastslås, at ingen bestemmelse i den anfægtede forordning tager sigte på sagsøgeren, således at denne derved tilkendes rettigheder elle pålægges forpligtelser.

45 En afgørelse vedrørende formaliteten i nærværende sag afhænger derfor af, om den anfægtede forordning berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand.

46 Sagsøgeren anfører at være berørt af den anfægtede forordning, idet anvendelsen af tilsagnet i ellevte betragtning til forordningen medfører en begrænsning af virksomheden på skibsværftet i Astander og dermed får betydelige socioøkonomiske følger på sagsøgerens område.

47 Den anfægtede forordning vedrører imidlertid en procedure for anvendelsen af bestemmelserne om statsstøtte, der navnlig har til formål at sikre en effektiv kon-

kurrence i skibsværftssektoren. Det er derfor særligt skibsværfterne, der som erhvervsdrivende er særligt berørt af den anfægtede forordnings bestemmelser.

48 Vedrørende spørgsmålet, om andre fysiske eller juridiske personer kan anses for berørt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand, bemærkes det, at det fremgår af fast retspraksis, at en forening, der er oprettet til forsvar af en gruppe retsundergivnes kollektive interesser, ikke kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesser, hvorfor den ikke kan rejse et annullationssøgsmål, når de enkelte medlemmer ikke ville kunne gøre det (jf. eksempelvis Rettens kendelse af 30.9.1997, sag T-122/96, Federolio mod Kommissionen, Sml. II, s. 1559, præmis 69).

49 Retten finder på baggrund af denne praksis, at den generelle interesse, som sagsøgeren kan have i som tredjemand at opnå et resultat, der er fordelagtigt for en given virksomheds økonomiske trivsel, og følgelig for beskæftigelsesniveauet i det geografiske område, hvor denne udøver sin virksomhed, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at sagsøgeren kan anses for berørt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand, af den anfægtede forordnings bestemmelser eller endnu mindre for individuelt berørt (jf. på linje hermed Domstolens kendelse af 30.9.1992, sag C-295/92, Landbouwschap mod Kommissionen, Sml. I, s. 5003, præmis 12, og af 8.4.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1041, præmis 8 og 9).

50 Det kan således ikke anerkendes, at en sag, der er anlagt af en regional myndighed i en medlemsstat, kan admitteres, blot fordi denne myndighed påberåber sig, at anvendelsen eller iværksættelsen af en fællesskabsretsakt generelt kan påvirke de socioøkonomiske forhold på dens område.

51 Under alle omstændigheder er sagsøgeren, også selv om det lægges til grund, at udtalelsen vedrørende skibsværftet i Astander i ellevte betragtning til den anfægtede forordning udgør en betingelse, der skal være opfyldt, hvis Kommissionen senere vedtager en beslutning, der tillader ydelse af de former for støtte, der er omhandlet i samme forordnings artikel 1, stk. 4, ikke umiddelbart berørt af en »betingelse« af denne art.

52 Vedtagelsen af den anfægtede forordning kan nemlig ikke i sig selv have de følger for beskæftigelsesniveauet i regionen og de socioøkonomiske virkninger, som sagsøgeren har påberåbt sig.

53 Sådanne virkningers indtræden forudsætter nødvendigvis, at Kommissionen først vedtager en beslutning, hvorved støttens udbetaling tillades, på betingelse af, at der ikke foretages ombygning af skibe på skibsværftet i Astander og dernæst, at sidstnævnte virksomhed træffer foranstaltninger, der er selvstændige i forhold til nævnte beslutning, nemlig om afskedigelser. Muligheden for at sådanne foranstaltninger faktisk ikke træffes synes imidlertid ikke at have en ren teoretisk karakter. Alene på grundlag af denne omstændighed kan det i overensstemmelse med retspraksis fastslås, at sagsøgeren ikke kan antages at være direkte berørt af den anfægtede forordnings bestemmelser (jf. herved Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 7; Rettens dom af 27.4.1995, sag T-12/93, CCE de Vittel m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1247, præmis 53, og Rettens kendelse af 18.2.1998, sag T-189/97, CE de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 335, præmis 47).

54 Af det anførte fremgår i det hele, at sagen skal afvises. Det er derfor ufornødent at tage stilling til de begæringer om intervention til støtte for Rådets påstande, som Kommissionen og Det Forenede Kongerige har indgivet.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og da Rådet har påstået sagsøgeren dømt til at betale sagens omkostninger, pålægges det sagsøgeren at betale omkostningerne.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 16. juni 1998.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Afdelingsformand