FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 16 juni 1998 *

I mål T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, företrädd av advokaten Juan Ignacio Sáez Bereciartu, Cantabria,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiska rådgivarna Diego Canga Fano och Stephan Marquardt, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 1013/97 av den 2 juni 1997 om stöd till vissa skeppsvarv som är under omstrukturering (EGT L 148, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser

1 Den 21 december 1990 antog rådet, med stöd av artikel 92.3 d i EEG-fördraget [numera artikel 92.3 e i EG-fördraget] och artikel 113 i EEG-fördraget, direktiv 90/684/EEG av den 21 december 1990 om stöd till varvsindustrin (EGT L 380, s. 27; svensk specialutgåva, område 8, volym 3, s. 3, nedan kallat sjunde direktivet), avseende särskilda regler rörande förenligheten med den gemensamma marknaden av statliga stöd till varvsindustrin. Detta direktiv har ändrats senast genom rådets direktiv 94/73/EG av den 19 december 1994 (EGT L 351, s. 10; svensk specialutgåva, område 8, volym 2, s. 70).

2 Med hänsyn till att ett avtal om normala konkurrensvillkor inom den kommersiella fartygs- och reparationsindustrin som slutits inom ramen för Organisationen för

ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) skulle träda i kraft, antog rådet den 22 december 1995 förordning (EG) nr 3094/95 om stöd till varvsindustrin (EGT L 332, s. 1, nedan kallad förordning nr 3094/95).

3 Enligt artikel 10 är förordning nr 3094/95 tillämplig från och med det datum då OECD-avtalet träder i kraft. I tredje stycket i denna artikel, i dess ändrade lydelse genom rådets förordning (EG) nr 2600/97 av den 19 december 1997 (EGT L 351, s. 18), föreskrivs följande: "I avvaktan på att det nämnda avtalet skall träda i kraft skall de relevanta bestämmelserna i direktiv 90/684/EEG tillämpas tills detta avtal träder i kraft, dock senast till och med den 31 december 1998."

4 Den 19 mars 1997 framlade kommissionen ett förslag till rådet till en förordning som syftade till att upprätta övergångs- och undantagsregler till förordning nr 3094/95 till fördel för tyska, grekiska och spanska skeppsvarv.

5 Till följd av detta förslag antog rådet den 2 april 1997 förordning (EG) nr 1013/97 om stöd till vissa skeppsvarv som är under omstrukturering (EGT L 148, s. 1, nedan kallad den omtvistade förordningen).

6 I artikel 1.4 i denna förordning föreskrivs följande:

"Stöd till omstrukturering av [de] statligt ägda varven i Spanien får anses förenligt med den gemensamma marknaden upp till ett belopp av 135 028 miljoner spanska pesetas ... .

Alla övriga bestämmelser i direktiv 90/684/EEG skall tillämpas på dessa varv.

Den spanska regeringen samtycker till att, i enlighet med en tidsplan som godkänns av kommissionen och under alla förhållanden senast den 31 december 1997, genomföra en faktisk och definitiv minskning av kapaciteten med 30 000 kompenserande nettoregisterton."

7 Av elfte övervägandet i ingressen till den omtvistade förordningen framgår följande: "Genom denna omstruktureringsplan kommer en kapacitetsminskning att genomföras vid dessa [spanska statsägda] varv från 240 000 kompenserande nettoregisterton till 210 000 kompenserande nettoregisterton, kompletterat med att det statsägda varvet Astano inte kommer att återuppta fartygsbyggnadsverksamheten (kapacitet på 135 000 kompenserande nettoregisterton), och ytterligare kapacitetsminskningar på andra platser i Spanien som tillsammans uppgår till ytterligare 17 500 kompenserande nettoregisterton samt med att ingen ombyggnad av fartyg kommer att utföras vid skeppsvarvet Astander så länge det förblir i statlig ägo."

8 Skeppsvarvet Astander utövar merparten av sin verksamhet i Comunidad Autónoma de Cantabria.

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Sökanden har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 14 augusti 1997, väckt förevarande talan.

10 Genom handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 oktober 1997 gjorde rådet en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler.

11 Kommissionen har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 oktober 1997, begärt att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

12 Den 10 december 1997 ingav sökanden ett yttrande avseende invändningen om rättegångshinder.

13 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 januari 1998, begärt att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

14 I ansökan yrkar sökanden att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara hänvisningen till skeppsvarvet Astander i elfte övervägandet i ingressen till den omtvistade förordningen, samt

— ogiltigförklara villkoret att de stöd som avses i artiklarna 1 och 2 i den omtvistade förordningen är beroende av att ombyggnad av fartyg i nämnda varv begränsas.

15 I invändningen om rättegångshinder yrkar rådet att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

16 I yttrandet avseende invändningen om rättegångshinder yrkar sökanden att förstainstansrätten skall

— ogilla invändningen om rättegångshinder,

— förklara att talan kan tas upp till prövning och bifalla den, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

17 Om en part begär att rätten skall meddela beslut i fråga om rättegångshinder, utan att pröva själva sakfrågan, skall återstoden av förfarandet avseende invändningen om rättegångshinder vara muntligt, om inte rätten bestämmer annat, enligt artikel 114 i rättegångsreglerna. I förevarande mål anser förstainstansrätten att den har fått tillräckliga uppgifter genom handlingarna i målet och anser följaktligen att beslut i fråga om begäran skall fattas utan muntligt förfarande.

Parternas argument

18 Rådet har angett tre grunder till stöd för invändningen om rättegångshinder.

19 För det första anser rådet att sökanden, i egenskap av regionalt organ i en medlemsstat, inte har talerätt i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget.

20 Rådet har först gjort gällande att sökanden inte kan åberopa andra stycket i artikel 173 i fördraget (domstolens beslut av den 21 mars 1997 i mål C-95/97, Région wallonne mot kommissionen, REG 1997, s. I-1787, punkt 6, och av den 1 oktober 1997 i mål C-180/97, Regione Toscana mot kommissionen, REG 1997, s. I-5425, punkt 8).

21 Om sökanden anses ha den rättsliga ställning som krävs för att ha talerätt enligt fjärde stycket i denna artikel, har rådet uttryckt tvivel huruvida en talan, som härrör från en regional gemenskap, mot en rättsakt om statligt stöd som antagits av rådet kan tas upp till prövning. Av den omtvistade förordningen framgår att den endast rör tre medlemsstater, nämligen Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland och Konungariket Spanien.

22 Enligt rådet är endast dessa tre medlemsstater ansvariga gentemot kommissionen för tillämpningen av den omtvistade förordningen (se i det avseendet domstolens dom av den 21 september 1983 i förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor mot Tyskland, REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, häfte 7). I synnerhet är skyldigheten att minska kapaciteten i spanska skeppsvarv (artikel 1.4 sista stycket i den omtvistade förordningen) endast riktad till den spanska regeringen.

23 Enligt rådet skulle det vara oförenligt med medlemsstaternas exklusiva ansvar vid tillämpningen av förordningen i fråga, att godta att en talan som väckts av en regional gemenskap mot en rådsförordning om statligt stöd kan tas upp till prövning.

24 För det andra anser rådet att sökanden inte har ett berättigat intresse av att få saken prövad. För att ett sådant intresse skall anses föreligga, krävs att utgången av talan kan medföra någon fördel för den part som väckt talan (domstolens dom av den 19 oktober 1995 i mål C-19/93 P, Rendo m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. I-3319, punkt 13). Så är dock inte fallet i förevarande mål.

25 Vad beträffar det första yrkandet, som syftar till att den del av elfte övervägandet i den omtvistade förordningen som hänvisar till skeppsvarvet Astander skall ogiltigförklaras, har rådet gjort gällande att denna hänvisning inte har några rättsverkningar i förhållande till sökanden. Denna hänvisning återspeglar endast ett ensidigt åtagande som den spanska regeringen har gjort inom rådet. Följaktligen kan den inte anses vara en "åtgärd" som har rättsverkningar.

26 Dessutom medför enligt rådet överväganden i en rättsakt inte bindande rättsverkningar och utgör följaktligen inte rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (förstainstansrättens beslut av den 9 juni 1997 i mål T-9/97, Elf Atochem mot kommissionen, REG 1997, s. II-909, punkt 19).

27 Vad beträffar det andra yrkandet, som syftar till ogiltigförklaring av det påstådda villkoret att de stöd som avses i artiklarna 1 och 2 i den omtvistade förordningen är beroende av att ombyggnad av fartyg i skeppsvarvet Astander begränsas, har rådet hävdat att hänvisningen till nämnda skeppsvarv inte utgör ett materiellt villkor för att stödet skall utbetalas, utan endast utgör ett villkor på grundval av vilket rådet kom fram till en överenskommelse vid antagandet av nämnda förordning.

28 I huvudsak begär sökanden antingen att kommissionen inte skall ålägga Konungariket Spanien detta villkor i dess tillståndsbeslut, eller att den spanska regeringen skall ta tillbaka det åtagande som den gjorde vid överläggningarna i rådet. Enligt rådet ankommer det dock inte på förstainstansrätten att avgöra dessa frågor.

29 För det tredje anser rådet att sökanden vare sig direkt eller personligen berörs av bestämmelserna i den omtvistade förordningen eller elfte övervägandet till denna, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

30 Inledningsvis har sökanden konstaterat att den talan som väckts inte på något sätt ifrågasätter principen om medlemsstaternas exklusiva ansvar gentemot kommissionen på området för statligt stöd. Tvärtom förutsattes ett sådant ansvar när talan väcktes. Sökandens avsikt med talan är att undvika de icke-önskvärda effekter som följer av att den berörda medlemsstaten lojalt tillämpar bestämmelserna i den omtvistade förordningen.

31 I motsats till vad rådet påstår, skulle enligt sökanden ett erkännande av att en regional gemenskap har talerätt mot en förordning om statligt stöd inte leda till att denna hamnar på samma nivå som medlemsstaterna. Det skulle inte heller ge den den ställning av privilegierad sökande som medlemsstaterna har tillerkänts genom artikel 173 i fördraget.

32 Däremot anser sökanden att den som juridisk person inte kan fråntas den rätt för fysiska eller juridiska personer att väcka talan som anges i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Det skulle innebära att ett nytt objektivt kriterium infördes för när en talan inte skall anses kunna tas upp till sakprövning, vilket skulle hindra dem från att föra talan mot förordningar som antagits på området i fråga.

33 Enligt sökanden får ställningen hos den som en rättsakt riktar sig till vad gäller verkställande och kontroll, vilket omfattas av medlemsstaternas exklusiva ansvar på området i fråga, inte förväxlas med ställningen hos den som de effekter, som följer av rättsakten som sådan, riktar sig till.

34 Trots att rådet använde sig av en förordning är effekterna av denna förordning beroende av ett beslut, även det tvingande, som till skillnad från förordningen är riktat till verkliga mottagare. Bland dessa finns Comunidad Autónoma de Cantabria.

35 Sökanden anser att när den direkt eller personligen berörs av en rättsakt, som i förevarande fall, skall den kunna föra talan genom tillämpning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

36 Vad beträffar det berättigade intresset av att få saken prövad, har sökanden gjort gällande att även om överväganden i allmänhet endast utgör en motivering till materiella bestämmelser i rättsakter, är så inte fallet i förevarande mål.

37 Enligt sökanden har rådet genom elfte övervägandet till den omtvistade förordningen införlivat ett villkor som föregår en allmän bestämmelse. I själva verket medför detta övervägande att det normerande innehållet i den omtvistade förordningen, enligt vilket kommissionen tillåts att godkänna visst statligt stöd till förmån för spanska skeppsvarv, är beroende av en begränsning av skeppsvarvet Astanders verksamhet.

38 Även om det ursprungligen rörde sig om ett ensidigt åtagande som den spanska regeringen gjorde inom rådet, överstiger det enligt sökanden detta sedan det införlivades i den omtvistade förordningen. Åtagandet har härigenom rättsverkningar, eftersom det verkliga resultatet av förordningens bestämmelser är beroende av att

åtagandet fullföljs. Följaktligen kan det bli föremål för en talan, eftersom det har en personlig och direkt inverkan på sökanden.

39 Slutligen har sökanden bestridit att rådets argument, att sökanden varken är direkt eller personligen berörd av den omtvistade förordningen, är välgrundat. Elfte övervägandet till den omtvistade förordningen har uppenbarligen sociala och ekonomiska effekter på Comunidad Autónoma de Cantabrias territorium, där skeppsvarvet Astander är beläget.

40 Den inverkan som den omtvistade förordningen syftar till kan enligt sökanden inte kvalificeras som indirekt, eftersom begränsningen av ett skeppsvarvs verksamhet direkt påverkar det territorium där det utövar sin verksamhet, och följaktligen påverkar sökanden direkt. Den geografiska lokaliseringen av det berörda skeppsvarvet gör det även möjligt att särskilja sökanden i förhållande till andra organ av samma karaktär.

41 Följaktligen anser sökanden att den, i egenskap av regional gemenskap, har talerätt precis som skeppsvarvet i fråga och den kommun där skeppsvarvet är beläget.

Förstainstansrättens bedömning

42 Sökanden kan inte, i egenskap av självständig gemenskap, åberopa andra stycket i artikel 173 i fördraget. Det framgår tydligt av fördragets allmänna uppbyggnad att begreppet medlemsstat — i den mening som avses i bestämmelserna om domstolsprövning — enbart avser regeringarna i de medlemsstater som ingår i Europeiska gemenskaperna. Begreppet kan därför inte även anses omfatta regeringar för regioner eller autonoma gemenskaper, oavsett omfattningen av den behörighet som de har tilldelats (beslutet i det ovannämnda målet Regione Toscana mot kommissio-

nen, punkt 6; förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 28).

43 Däremot kan sökanden genom den rättsliga ställning som den har i nationell spansk rätt — vilken inte har bestridits av rådet — i princip väcka talan om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 173 fjärde stycket i fördraget, enligt vilken varje fysisk eller juridisk person får väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom.

44 I den omtvistade förordningen har rådet gett kommissionen befogenhet att fatta beslut, som är riktade till den tyska, den grekiska och den spanska regeringen, varigenom utbetalning av nya stöd till förmån för vissa skeppsvarv som är belägna på deras respektive territorium tillåts. Det skall konstateras att inte någon av bestämmelserna i den omtvistade förordningen åsyftar sökanden, i den mening att den tilldelas rättigheter eller åläggs skyldigheter.

45 Frågan om förevarande talan kan tas upp till sakprövning beror följaktligen på huruvida den omtvistade förordningen direkt och personligen berör sökanden i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

46 Sökanden har hävdat att den omtvistade förordningen berör den därför att tillämpningen av det åtagande som anges i elfte övervägandet medför en begränsning av skeppsvarvet Astanders verksamhet, vilket följaktligen medför betydande sociala och ekonomiska konsekvenser på dess territorium.

47 Den omtvistade förordningen avser dock ett förfarande för tillämpning av bestämmelser avseende statligt stöd, som särskilt syftar till att bevara en verklig konkur-

rens inom varvsindustrin. Det är således skeppsvarven, i egenskap av de företag som avses i den omtvistade förordningen, som huvudsakligen berörs av bestämmelserna i denna.

48 Vad beträffar frågan huruvida andra fysiska eller juridiska personer kan anses berörda i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, skall det erinras om att en sammanslutning som bildats i syfte att främja en grupp rättssubjekts kollektiva intressen enligt en fast rättspraxis inte kan vara att betrakta som personligen berörd, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen, och följaktligen kan en sådan sammanslutning inte väcka talan om ogiltigförklaring då dess medlemmar inte var för sig har talerätt (se till exempel förstainstansrättens beslut av den 30 september 1997 i mål T-122/96, Federolio mot kommissionen, REG 1997, s. II-1559, punkt 69).

49 Med hänsyn till denna rättspraxis anser förstainstansrätten att det allmänna intresse som sökanden, såsom tredje man, kan ha av en utgång som är gynnsam för den ekonomiska utvecklingen för ett visst företag, och som följaktligen är gynnsam för sysselsättningsnivån i den geografiska region där detta utövar sin verksamhet, kan inte i sig räcka för att sökanden skall anses vara berörd av bestämmelserna i den omtvistade förordningen eller — a fortiori — personligen berörd i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget (se i det avseendet domstolens beslut av den 30 december 1992 i mål C-295/92, Landbouwschap mot kommissionen, REG 1992, s. I-5003, punkt 12, och av den 8 april 1981 i förenade målen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 1041, punkterna 8 och 9).

50 Det räcker således inte att en regional gemenskap i en medlemsstat åberopar att tillämpningen eller genomförandet av en gemenskapsrättslig rättsakt generellt kan påverka de sociala och ekonomiska villkoren på dess territorium för att en talan som denna har väckt skall kunna tas upp till prövning.

51 Även om det skulle antas att påståendet avseende skeppsvarvet Astander, som anges i elfte övervägandet till den omtvistade förordningen, skall anses som ett villkor som ett senare kommissionsbeslut varigenom de stöd som avses i artikel 1.4 i samma förordning beviljas är beroende av, är sökanden i varje fall inte direkt berörd av ett sådant "villkor".

52 I själva verket kan antagandet av den omtvistade förordningen inte ensamt medföra de konsekvenser för sysselsättningsnivån i regionen eller de sociala och ekonomiska följder som sökanden har hävdat.

53 För att sådana konsekvenser skall uppstå krävs det för det första att ett beslut antas varigenom kommissionen godkänner utbetalningen av stöd, på villkor att skeppsvarvet Astander inte vidtar ombyggnad av fartyg. Därefter krävs att detta skeppsvarv vidtar åtgärder som är självständiga i förhållande till detta beslut, nämligen uppsägningar. Möjligheten att sådana åtgärder faktiskt inte kommer att vidtas förefaller dock inte enbart att föreligga i teorin. Enligt rättspraxis räcker detta för att det skall kunna konstateras att sökanden inte är direkt berörd av bestämmelserna i den omtvistade förordningen (se i det avseendet domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, punkt 7; förstainstansrättens dom av den 27 april 1995 i mål T-12/93, CCE de Vittel m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-1247, punkt 53, och förstainstansrättens beslut av den 18 februari 1998 i mål T-189/97, CE de la Société française de production m. fl. mot kommissionen, REG 1998, s. II-335, punkt 47).

54 Av det ovan anförda framgår sammanfattningsvis att talan skall avvisas. Följaktligen finns det ingen anledning att bedöma begäran om intervention till stöd för rådets yrkanden som ingetts av kommissionen och Förenade kungariket.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 16 juni 1998

H. Jung

Justitiesekreterare

B. Vesterdorf

Ordförande