FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(femte avdelningen i utökad sammansättning)
den 16 oktober 2003 *

I mål T-148/00,

The Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exporters, Thessaloniki (Grekland), företrädd av advokaterna K. Adamantopoulos, V. Akritidis och J. Gutiérrez Gisbert, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Condou och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Republiken Grekland, företrädd av I. Chalkias och C. Tsiavou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/206/EG av den 20 juli 1999 om den ordning för stöd till bomull som tillämpas i Grekland av grekiska bomullsbyrån (EGT L 63, 2000, s. 27),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna P. Lindh, J. D. Cooke, P. Mengozzi och H. Legal,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Plinger,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 27 februari 2003,

följande

Dom

1 Genom protokoll nr 4 angående bomull, vilket bifogats Akten om anslutningsvillkoren för Republiken Grekland (EGT L 291, 1979, s. 174) (nedan kallat protokoll nr 4), infördes ett system för att särskilt stödja bomullsproduktionen i de regioner inom gemenskapen där den är viktig för jordbruksekonomin, göra det möjligt för de berörda producenterna att ha en rimlig inkomst och stabilisera marknaden genom strukturella förbättringar på leverantörs- och saluföringsstadiet.

2 I punkt 3 i protokoll nr 4 föreskrivs att "produktionsstöd" skall "beviljas genom bomullsrensningsföretag ... [f]ör att förenkla administrationen och övervakningen".

3 I samma punkt föreskrivs att beloppet på detta stöd skall fastställas periodiskt på grundval av de skillnader som finns mellan ett riktpris, som fastställts för bomull som inte har rensats, och världsmarknadspriset, som beräknas på grundval av anbud och priser som registreras på världsmarknaden. Riktpriset skall fastställas av rådet (punkt 8 i protokoll nr 4), medan kommissionen skall fastställa världsmarknadspriset och beloppet på stödet (punkt 10 i protokoll nr 4).

4 Enligt punkt 5 i protokoll nr 4 får "gemenskapens handelssystem med tredje land ... inte påverkas. Med hänsyn till detta får det särskilt inte vidtas åtgärder som begränsar importen".

5 Rådet har i enlighet med punkt 9 i protokoll nr 4 antagit förordning (EEG) nr 2169/81 av den 27 juli 1981 om fastställande av de allmänna reglerna för systemet med stöd till bomull (EGT L 211, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 195). Denna förordning har ersatts av rådets förordning (EG) nr 1554/95 av den 29 juni 1995 om fastställande av de allmänna reglerna för systemet med stöd till bomull och upphävande av förordning nr 2169/81 (EGT L 148, s. 48).

6 I tredje skälet i förordning nr 2169/81 anges följande:

"För att underlätta administrationen och kontrollen av stödsystemet [för bomull] bör stödet ges till rensningsföretag. För att producenterna skall gynnas av systemet bör stödet beviljas på villkor att de har fått ett pris som inte är lägre än det minimiuppköpspris som skall fastställas och som bör ligga nära det orienteringspris som fastställs i enlighet med punkt 8 i protokoll [nr 4], eller att stödet överförs till dem."

7 I artikel 6 i förordning nr 2169/81 finns bestämmelser om det ekonomiska förhållandet mellan rensningsföretag och bomullsproducenter. Där föreskrivs att stöd endast skall beviljas rensningsföretag som ansöker om det och som har givit in antingen ett avtal om att företaget betalar producenten ett pris som lägst motsvarar det minimipris som avses i artikel 9 i förordningen, eller, när företaget rensar bomull på uppdrag av en individuell producent eller en producent som ingår i företaget, en förklaring som i detalj anger de villkor på vilka rensningen sker och hur stödet överförs till producenterna. I artikel 9 i förordning nr 2169/81 anges att rådet varje år skall fastställa ett minimipris för orensad bomull samtidigt som det fastställer orienteringspriset, och att detta pris skall fastställas "på en nivå

som gör det möjligt för producenterna att sälja till ett pris som ligger så nära orienteringspriset som möjligt". I artikel 7 i förordning nr 1554/95 återfinns i sak samma bestämmelser som i artikel 6 i förordning nr 2169/81.

8 I artikel 5.3 i förordning nr 2169/81 föreskrivs att "rätten till stöd uppnås vid den tidpunkt då bomullen rensas" och att "[s]tödet ... emellertid [får] betalas ut i förskott när den orensade bomullen anländer till rensningsföretaget, förutsatt att en ... [] tillräcklig garanti ställs". I artikel 5.3 i förordning nr 1554/95 återfinns i sak samma bestämmelser som i denna bestämmelse.

9 Kommissionen antog den 3 maj 1989 förordning (EEG) nr 1201/89 om tillämpningsföreskrifter för stödsystemet för bomull (EGT L 123, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 40). I artikel 7.2 i denna förordning i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2878/95 av den 13 december 1995 om ändring av [förordning nr 1201/89] (EGT L 301, s. 21) föreskrivs att när "en stödansökan ges in före ansökan om övervakad lagring skall den vara giltig endast om en säkerhet på 12 ecu per 100 kg ställs". I punkt 3 i samma artikel anges att denna säkerhet "skall ställas i någon av de former som föreskrivs i artikel 8 i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 [av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter (EGT L 205, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 55)]" och att den "skall frisläppas i proportion till de kvantiteter för vilka den förpliktelse som föreskrivs i artikel 9.1 uppfylls". I artikel 9.1 i förordning nr 1201/89 föreskrivs att alla "rensningsanläggningar skall ge in en ansökan om övervakad lagring när den orensade bomullen anländer". I artikel 9.8, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2064/95 av den 29 augusti 1995 om ändring av förordning nr 1201/89 (EGT L 204, s. 8), anges att medlemsstaterna så snart en kontroll inleds skall bevilja de berörda aktörer som ansöker om det ett förskott på stödbeloppet på villkor att en säkerhet ställs som minst uppgår till 110 procent av det belopp som skall förskotteras, att förskottet beräknas på grundval av de mängder som ställs under kontroll, att säkerheten ställs i någon av de former som avses i artikel 8 i förordning 2220/85 och att säkerheten förverkas med ett belopp motsvarande det belopp med vilket det utbetalade förskottet överstiger det stödbelopp som skall beviljas.

10 Den 23 april 1992 antog Republiken Grekland lag nr 2040/92 om föreskrifter angående frågor som omfattas av jordbruksministeriets och de juridiska personers som står under dess kontroll behörighet (*Republiken Greklands officiella tidning*, första delen, nr 70) (nedan kallad lag nr 2040/92).

11 I artikel 30.1 i lag nr 2040/92, som har titeln "korrigering av resurser för grekiska bomullsbyrån", föreskrivs i dess första punkt följande:

"Från dagen för kungörande av denna lag skall alla bomullsrensningsföretag erlägga en kompensationsavgift till förmån för grekiska bomullsbyrån på 1% av det pris som betalas till producenterna per kilo levererad orensad bomull ..."

12 I artikel 30.3 i lag nr 2040/92 föreskrivs dessutom en särskild avgift till förmån för den grekiska bomullsbyrån på industriell användning av importerad bomull och artificiella eller syntetiska fibrer, upp till tre denier, uppgående till 1 procent av priset (nedan kallad den särskilda avgiften).

Målets bakgrund

13 Sökanden är en branschorganisation upprättad enligt grekisk lagstiftning vars medlemmar är grekiska rensningsföretag och bomullshandlare.

14 Den grekiska bomullsbyrån är ett offentligt organ utan vinstsyfte, vars uppgift enligt dess stadgar är att tillhandahålla tjänster till bomullsproducenter och

rensningsföretag. Dess verksamhet finansieras genom den kompensationsavgift som nämnts i punkt 11 ovan och den särskilda avgiften.

15 I en skrivelse av den 12 november 1992 riktade sökanden ett klagomål till kommissionens generaldirektorat (GD) Jordbruk, i vilket sökanden anförde att kompensationsavgiften var rättsstridig genom att den beräknades utifrån det totala belopp som producenterna erhållit för orensad bomull, vilket innefattade det stöd som erhållits från gemenskapen. Sökanden anförde vidare att rensningsföretagen inte hade någon nytta av de ovannämnda tjänsterna från den grekiska bomullsbyrån, och att den säkerhet som företagen måste ställa för att erhålla förskott inte frisläpps förrän det kan bevisas att kompensationsavgiften har erlagts.

16 GD Jordbruk har till följd av detta klagomål ställt vissa frågor till de grekiska myndigheterna angående den grekiska bomullsbyråns funktion och den "skatteliknande avgift" (taxe parafiscale) som införts till förmån för denna. De grekiska myndigheterna har besvarat dessa frågor, och sökanden har yttrat sig angående dessa svar.

17 Sökanden informerade den 17 juni 1994 GD Jordbruk om att den väckt talan mot den grekiska bomullsbyrån vid grekisk domstol, i syfte att erhålla återbetalning av den del av kompensationsavgiften som grundades på stöd som erhållits från gemenskapen.

18 Kommissionen sände den 27 januari 1995 en skrivelse till den grekiska regeringen, i vilken den angav att den inte hade någon invändning mot vissa delar av den grekiska bomullsbyråns verksamhet, och att andra delar av denna omfattades av "medlemsstatens behörighetsområde och således inte ... [skulle anses vara] stöd till enskilda företag". Kommissionen informerade vidare den

grekiska regeringen om att den beslutat inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG) beträffande övriga delar av den grekiska bomullsbyråns verksamhet.

19 Kommissionen angav i samma skrivelse att "när det gäller stöd som finansieras genom en obligatorisk avgift, i förevarande fall kompensationsavgiften och den särskilda avgiften, [hade den] även granskat finansieringen av det samlade stödet". Den konstaterade därvid att

— den särskilda avgiften även tas ut på produkter som importeras från andra medlemsstater,

— enligt rättspraxis utgör en obligatorisk avgift som tas ut för att finansiera ett statligt stöd ett grundläggande element i stödet, och kommissionen måste därför undersöka om både stödet och finansieringen av detsamma är förenliga med gemenskapslagstiftningen,

— "[ä]ven om stöden är förenliga med gemenskapsrätten när det gäller form och mål måste det ändå, i enlighet med domstolens praxis, konstateras att finansieringen av stöden genom avgifter som tas ut på både produkter som importeras från andra medlemsstater och på produkter som importeras från medlemsstater i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får mer långtgående skyddande verkningar än själva stödet",

— "[ä]ven om de stöd som finansieras av grekiska bomullsbyrån i viss mån skulle kunna gagna importen kvarstår ändå det faktum att stödet inte gynnar alla parter lika mycket, och kommissionen drar slutsatsen att stödet i praktiken och på grund av sin utformning gynnar de grekiska aktörerna mer,

eftersom de eftersträvade målen och vidtagna åtgärderna utformas mot bakgrund av nationella specialiteter, behov och brister",

— "[i]nförandet av ännu ett villkor (krav på att den skatteliknande avgiften skall vara betald innan stöd betalas ut) som inte föreskrivs i gemenskapslagstiftningen innebär överträdelse av förordning nr 2169/81",

— uttaget av en särskild avgift strider mot artikel 5 i protokoll nr 4 till anslutningsakten för Grekland och mot artikel 12 i EG-fördraget (nu artikel 25 EG i ändrad lydelse).

20 Kommissionen angav vidare att den, mot bakgrund av den information den erhållit, beslutat att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 88.2 EG beträffande samtliga tjänster eftersom "den särskilda avgift genom vilken de finansieras även tas ut på produkter som importeras från andra medlemsstater och medlemsstater i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och eftersom dess finansiering genom kompensationsavgiften och den särskilda avgiften kunde strida mot gemenskapsrätten".

21 Kommissionen uppmanade slutligen i en skrivelse av den 27 januari 1995 den grekiska regeringen att yttra sig och tillhandahålla viss information. Övriga medlemsstater och berörda parter informerades, genom att denna skrivelse publicerades i *Europeiska gemenskapernas tidning* av den 24 oktober 1995 (EGT C 278, s. 4), om att förfarandet inletts och uppmanades därvid att inkomma med eventuella yttranden. Den grekiska regeringen inkom med yttrande och lämnade efterfrågad information i en skrivelse av den 12 april 1995. Berörda utomstående har också yttrat sig, däribland sökanden i en skrivelse av den 23 november 1995.

22 Kommissionen har, parallellt med förfarandet enligt artikel 88.2 EG, genom en skrivelse av den 15 januari 1996 inlett ett förfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) mot Republiken Grekland (nedan kallat fördragsbrottsförfarandet). Den menade i sak att den omständigheten att den grekiska bomullsbyrån ställt faktisk betalning av kompensationsavgiften som villkor för att frisläppa säkerheter utgjorde ett åsidosättande av artiklarna 7.3 och 9.1 i förordning nr 1201/89, av bestämmelserna om en gemensam marknadsordning för bomull, i synnerhet av förordning nr 2169/81, av proportionalitetsprincipen och av artikel 40.3 i EG-fördraget (nu artikel 34.2 EG i ändrad lydelse). Den förelade den grekiska regeringen att yttra sig och inkomma med vissa upplysningar. GD Jordbruk informerade genom ett telefax av den 25 januari 1996 sökanden om att den inlett fördragsbrottsförfarandet.

23 Sökanden ingav den 14 maj 1996 ett andra klagomål mot Republiken Grekland enligt artikel 226 EG till GD Jordbruk. Sökanden hävdade för det första att artikel 30.1 i lag nr 2040/92 stred mot artikel 5.3 i förordning nr 2169/81, mot artikel 7 i förordning nr 1201/89, mot bestämmelserna i protokoll nr 4, mot artikel 189 i EG-fördraget (nu artikel 249 EG) och mot artikel 34.2 EG. Vidare gjorde sökanden gällande att artikel 30.3 i lag nr 2040/92 stred mot artiklarna 9 och 12 i EG-fördraget (nu artiklarna 23 EG respektive 25 EG i ändrad lydelse), mot artikel 249 EG, mot bestämmelserna i protokoll nr 4, mot artiklarna 18–27 i EG-fördraget (upphävda genom Amsterdamfördraget), mot artiklarna 28 och 29 i EG-fördraget (nu artiklarna 26 EG respektive 27 EG i ändrad lydelse) och mot artikel 113 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 133 EG i ändrad lydelse) samt även mot bestämmelserna i allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). I ett memorandum som bifogats detta klagomål har sökanden också gjort gällande att finansieringsmetoden för den grekiska bomullsbyrån utgjorde ett otillåtet statligt stöd och var oförenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden begärde vidare att kommissionen genom ett interimistiskt beslut skulle ålägga Republiken Grekland att upphöra att tillämpa lag nr 2040/92.

24 GD Jordbruk begärde i ett telefax av den 19 november 19997 att sökanden inom ramen för fördragsbrottsförfarandet skulle ge in vissa handlingar. Sökanden

besvarade denna begäran i en skrivelse av den 28 november 1997, och inkom med yttranden i skrivelser av den 8 juli, den 2 september och den 16 september 1998.

25 Kommissionen beslutade den 2 december 1998 att avskriva ärendet om fördragsbrott.

26 Kommissionen fattade den 20 juli 1999 beslut 2000/206/EG om den ordning för stöd till bomull som tillämpas i Grekland av grekiska bomullsbyrån (EGT L 63, 2000, s. 27) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

27 Punkt IV.2 i skälen i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"Frågan ... huruvida kompensationsavgiften på 1% på den inhemska produktionen är förenlig med gemenskapsrätten och ... huruvida det gemenskapsstöd som betalats ut till de grekiska producenterna är förenligt med den gemensamma organisationen av marknaderna har undersökts inom ramen för överträdelseförfarandet. Eftersom bestämmelserna i förordning nr 1554/95 inte explicit utesluter avgifter av detta slag beslutade kommissionen den 2 december 1998 att avsluta ärendet."

28 Punkt IV.3 i skälen i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"Av de uppgifter som lämnats in till kommissionen inom ramen för förfarandet enligt artikel 88.2 [EG] framgår att de undersökta avgifterna i viss mån innebär

korssubventionering. Avgifterna tas ut från rensningsföretagen för att finansiera åtgärder som huvudsakligen riktar sig till bomullsproducenterna. Kommissionen har som praxis när det gäller avgifter av detta slag att godkänna att avgifterna tas ut på en annan nivå än själva produktionen (t.ex. avgifter som tas ut från slakterier för att finansiera bekämpningen av epizootier). I det aktuella fallet förefaller det inte som om rensningsföretagen skulle kunna överföra betalningen av avgiften på bomullsproducenterna på grund av den gemensamma organisationen av bomullsmarknaden.

Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att det inte finns anledning att göra ytterligare invändningar enligt artiklarna 87–89 [EG] mot finansieringsmetoden eftersom metoden att finansiera stödet genom en avgift på 1% på den inhemska grekiska produktionen och på det gemenskapsstöd som beviljas de grekiska producenterna är förenlig med den gemensamma organisationen av marknaden för bomull."

29 Det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"*Artikel 1*

Det statliga stöd som Grekland har genomfört till förmån för verksamheten vid grekiska bomullsbyrån och som finansierats genom de obligatoriska avgifter som föreskrivs i artikel 30.3 i lag nr 2040/92 är oförenligt med den gemensamma marknaden eftersom stödet har finansierats genom avgifter på importerade produkter.

Artikel 2

Grekland skall ändra den stödordning som avses i artikel 1 så att den blir förenlig med detta beslut.

Artikel 3

1. Grekland skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till dem.

2. Återkravet skall ske i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning. Det belopp som skall återkrävas löper med ränta från och med den dag då stödet betalades ut till stödmottagarna till dess att det faktiskt återbetalas. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.

Artikel 4

Grekland skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Grekland."

Förfarandet och parternas yrkanden

30 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 2 juni 2000 väckte sökanden förevarande talan.

31 Genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 14 juli 2000, gjorde kommissionen en invändning om rättegångshinder, grundad på artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler. Sökanden yttrade sig över denna invändning om rättegångshinder den 15 september 2000.

32 I ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 december 2000 ansökte Republiken Grekland om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Ordföranden på femte avdelningen i utökad sammansättning biföll denna ansökan genom beslut av den 9 mars 2001.

33 Förstainstansrätten har genom beslut av den 15 december 2000 beslutat att förena prövningen av invändningen om rättegångshinder med prövningen av målet i sak.

34 Republiken Grekland inkom med sin interventionsinlaga den 23 april 2001, angående vilken sökanden yttrade sig. Kommissionen avstod från att inge yttrande angående inlagan i fråga.

35 Efter det att referenten hade avgett sin rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning anmodade förstainstansrätten kommissionen att besvara vissa skriftliga frågor och att inkomma med vissa handlingar. Kommissionen efterkom begäran.

36 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandling den 27 februari 2003.

37 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— uppta talan till sakprövning,

— ogiltigförklara artikel 1 i det omtvistade beslutet, ”eftersom det i denna endast fastställs att artikel 30.3 i lag nr 2040/92 ... och inte ... artikel 30.1 [i samma lag] är oförenlig med den gemensamma marknaden”,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Republiken Grekland yrkar att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, och

— i andra hand ogilla talan.

Rättsfrågan

Parternas argument

40 Kommissionen och Republiken Grekland har yrkat att talan skall avvisas.

41 De har i första hand gjort gällande att talan utgör rättegångsmissbruk.

42 Sökanden påstås nämligen, genom att "glida förbi frågorna om statligt stöd", i praktiken ha sökt förmå förstainstansrätten att pröva lagligheten av kompensationsavgiften och av kommissionens beslut att avsluta fördragsbrottsärendet. "Tagen för sig" omfattas en överträdelse av gemenskapsrätten, såsom den som sökanden åberopat, emellertid inte av bestämmelserna om kontroll av statliga stödåtgärder och kan inte prövas inom ramen för en fördragsbrottstalan enligt

artikel 226 EG. Enligt fast rättspraxis kan enskilda inte föra talan mot kommissionens underlåtenhet att inleda ett sådant förfarande (förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 55).

43 Vidare påstås sökandens talan i praktiken utgöra en passivitetstalan enligt artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG). Sökandens invändning är nämligen att kommissionen inte har förklarat även artikel 30.1 i lag nr 2040/92 oförenlig med den gemensamma marknaden. Artikel 232 EG avser emellertid passivitet som består i underlåtenhet att vidta åtgärder eller att ta ställning men inte antagandet av en annan rättsakt än den som berörda personer skulle ha funnit önskvärd eller nödvändig.

44 Kommissionen har, med stöd av Republiken Grekland, i andra hand gjort gällande att sökanden inte är personligen berörd av det omtvistade beslutet, eftersom det riktats till Republiken Grekland.

45 Den har därvid anfört att enligt rättspraxis anses organisationer endast vara personligen berörda av ett beslut angående statligt stöd när de företräder företag som konkurrerar med mottagarna av stödet i fråga, som aktivt har deltagit i ett öppet förfarande enligt artikel 88.2 EG, och endast när de har påverkats i egenskap av förhandlingspart eller när de har väckt talan i en eller flera av sina medlemmars ställe, under förutsättning att dessa själva hade kunnat väcka talan (domstolens dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421, av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkterna 21–24, svensk specialutgåva, volym 9, s. 305, av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkterna 28–30, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-83, och av den 23 maj 2000 i mål C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mot kommissionen, REG 2000, s. I-3659, punkt 42, samt förstainstansrättens dom av den 12 december

1996 i mål T-380/94, AIUFFASS och AKT mot kommissionen, REG 1996, s. II-2169, punkt 50). Sökanden uppfyller i förevarande fall emellertid endast kravet avseende aktivt deltagande i förfarandet. Övriga villkor är inte uppfyllda.

46 Kommissionen har vidare understrukit att det omtvistade beslutet rör en generell stödordning, och att konkurrerande företag till en potentiell mottagare av stöd enligt en sådan stödordning enligt rättspraxis inte har rätt att föra talan mot kommissionens beslut att godkänna stödordningen (förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-398/94, Kahn Scheepvaart mot kommissionen, REG 1996, s. II-477). Detta gäller *a fortiori* företag som inte är konkurrenter till stödmottagare, liksom de organisationer som företräder dem. Kommissionen har även hänvisat till förstainstansrättens dom av den 11 februari 1999 i mål T-86/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen och Hapag-Lloyd mot kommissionen (REG 1999, s. II-179), punkt 45, i vilken förstainstansrätten slog fast att potentiella stödmottagare enligt en generell stödordning inte är personligen berörda av kommissionens beslut angående en sådan stödordning.

47 I svaromålet har kommissionen i tredje hand anfört att sökanden, för det fall denne företräder de företag som mottar ifrågavarande stöd, saknar intresse av målets utgång. Sökandens invändning är nämligen inte att det omtvistade beslutet innebär att dess medlemmar inte erhållit stöd, utan att det "inte är tillräckligt negativt i fråga om stödets finansiering". Om kommissionen skulle ha delat sökandens uppfattning angående artikel 30.1 i lag nr 2040/92 hade den förklarat stödet i dess helhet vara oförenligt med den gemensamma marknaden, det vill säga inte bara i den mån det finansierades med hjälp av den särskilda avgiften, utan även med hjälp av kompensationsavgiften.

48 Kommissionen har även anfört att sökanden invänt mot att ett av de två sätten att finansiera stödet inte förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden har således inte ifrågasatt artiklarna i beslutet, eftersom dessa rör stödåtgärderna och inte deras finansiering. Den särskilda avgiften är endast skälet till att stödet förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden. Skälen till

ett beslut kan endast prövas inom ramen för en talan om ogiltighetsförklaring när skälen utgör ett nödvändigt stöd för det beslut som sökandens talan avser (förstainstansrättens dom av den 17 september 1992 i mål T-138/89, NBV och NVB mot kommissionen, REG 1992, s. II-2181, punkt 31). Eftersom bedömningen av kompensationsavgiften i det i förevarande mål omtvistade beslutet innebär att stödåtgärderna förklaras tillåtna har sökanden, i egenskap av sammanslutning av företag som mottar detta stöd, inte något intresse av att invända mot den bedömningen. Bedömningen i fråga utgör heller inte ett nödvändigt stöd för beslutet, eftersom den särskilda avgiften i sig medför att stödåtgärderna inte kan godkännas.

49 Kommissionen har i fjärde hand, i sin duplik, gjort gällande att sökanden i sin replik "ändrat sin talan på ett grundläggande sätt" och "har ändrat de flesta av de ursprungligen åberopade grunderna". Kommissionen har särskilt påpekat att sökanden "noggrant undvikit frågan om [kompensations]avgiftens förenlighet med den gemensamma marknadsordningen för bomull, trots att den är den främsta grunden för [sökandens] talan". Sökanden har således inte bara anfört nya grunder till stöd för sin talan, vilket är otillåtet enligt artikel 48.2 i rättegångsreglerna, utan också intagit en ståndpunkt som är oförenlig med de yrkanden den anfört i ansökan.

50 Sökanden har för det första förnekat att talan skulle utgöra rättegångsmissbruk.

51 I sina yttranden angående avvisningsyrkandet har sökanden hävdat att talan inte riktas mot kompensationsavgiften, utan att dess "uppenbara syfte är att visa att kommissionen begått ett uppenbart fel genom att inte uppfylla sin skyldighet att pröva huruvida artikel 30.1 i lag nr 2040/92 i sig är förenlig med bestämmelserna om statligt stöd, oberoende av metoderna för finansiering". Sökanden har mer specifikt anfört att den invänt mot kommissionens rättsliga bedömning i punkt IV.3 andra stycket i beslutet och förklarat att "kommissionen vid bedömningen enligt artiklarna 87 [EG] och 88 EG av huruvida en sådan åtgärd som artikel 30.1

och 30.3 i lag nr 2040/92 är förenlig med den gemensamma marknaden för det första skall beakta hur stödet finansieras och för det andra fristående bedöma huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden". Enligt sökanden var kommissionen i förevarande fall, genom att förklara att den finansieringsmetod som föreskrivs i artikel 30.3 i lag nr 2040/92 är "oförenlig med den gemensamma marknaden i den mån som bestämmelserna i den gemensamma marknadsordningen för bomull åsidosätts", inte skyldig att dessutom pröva huruvida den bestämmelsen är förenlig med bestämmelserna om statligt stöd. När det däremot gäller artikel 30.1 i lag nr 2040/92, som kommissionen förklarat vara förenlig med bestämmelserna i den gemensamma marknadsordningen för bomull, var kommissionen skyldig att pröva "statsstödsaspekterna" av den bestämmelsen i förhållande till bestämmelserna om statligt stöd. Sökanden har anfört att "det främsta syftet [med förevarande talan] är att förstainstansrätten skall bekräfta att kommissionen gjort en uppenbart felaktig bedömning av omständigheterna genom att slå fast att artikel 30.1 i lag nr 2040/92 är förenlig med artiklarna 87–89 EG, utan att den genomfört en korrekt prövning, det vill säga prövat huruvida artikel 30.1 i lag nr 2040/92 är förenlig med artikel 87 ... EG".

52 Sökanden har vidare anfört att den inte gjort gällande att kommissionen underlåtit att vidta åtgärder. Sökanden har heller inte invänt mot beslutet att avsluta ärendet om fördragsbrott.

53 Sökanden har för det andra gjort gällande att den, i egenskap av sammanslutning av företag som mottar det ifrågavarande stödet, skall anses vara personligen berörd av det omtvistade beslutet. Den har invänt mot vad kommissionen anfört om att det omtvistade beslutet rör en generell stödordning. Kommissionens hänvisningar till domarna i de ovannämnda målen Kahn Scheepvaart mot kommissionen och Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfart-Unternehmen och Hapag-Lloyd mot kommissionen saknar enligt sökanden relevans.

54 Sökanden har för det tredje gjort gällande att vad kommissionen anfört om att sökanden saknar intresse av en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, eftersom detta "inte är tillräckligt negativt" saknar relevans. Sökanden har nämligen redan på grund av sin egenskap av organisation som företräder mottagarna av det ifrågavarande stödet rätt att föra talan mot det omtvistade beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

55 Förstainstansrätten har först att ta ställning till vad som är föremålet för talan.

56 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall "ogiltigförklara artikel 1 [i det omtvistade beslutet], eftersom det i denna fastställs att endast artikel 30.3 i lag nr 2040/92 och inte ... artikel 30.1 [i samma lag] är oförenlig med den gemensamma marknaden".

57 I artikel 1 fastställs emellertid inte — och heller inte i andra artiklar i det omtvistade beslutet — att artikel 30.3 i lag nr 2040/92 är oförenlig med den gemensamma marknaden. Den oförenlighet som där fastslås avser nämligen endast de stödåtgärder som vidtagits av den grekiska bomullsbyrån och som finansieras med den särskilda avgift som föreskrivs i den bestämmelsen. Sökanden har inte anfört någon invändning mot beslutet i denna del.

58 Sökanden har i själva verket inte ifrågasatt artiklarna i det omtvistade beslutet, utan mot vissa bedömningar som kommissionen angivit i skälen för beslutet, och mer specifikt de skäl som avser kompensationsavgiften i punkt IV.2 och IV.3 i beslutet.

59 Det framgår vidare klart av ansökan att sökanden, tvärtemot sin inställning i senare inlagor, i första hand invänt mot kommissionens ståndpunkt att kompensationsavgiften är förenlig med den gemensamma marknadsordningen för bomull [punkt IV.2 i det omtvistade beslutet]. Kärnan i sökandens rättsliga argumentation i ansökan, som innebär ett ifrågasättande av kommissionens ståndpunkt i fördragsbrottsförfarandet, avser denna fråga.

60 Sökanden har inte talerätt avseende denna fråga.

61 Kommissionens ovannämnda ståndpunkt ledde nämligen till beslutet av den 2 december 1998 att avskriva ärendet om fördragsbrott. Punkt IV.2 i det omtvistade beslutet är endast en hänvisning till den ståndpunkt som kommissionen redan intagit i sitt beslut av den 2 december 1998. Den innehåller inga nya uppgifter som kan ge upphov till bindande rättsverkningar som påverkar sökandens intressen genom att väsentligt förändra sökandens rättsliga ställning.

62 Det är vidare uppenbart att sökanden, genom att på detta sätt invända mot bedömningen i punkt IV.2 i det omtvistade beslutet, i själva verket har för avsikt att, under förevändning att föra talan om ogiltigförklaring av ett beslut avseende statligt stöd, ifrågasätta beslutet i fördragsbrottsförfarandet. Förutom att detta strider mot principen om rättsmedlens inbördes självständighet, har enskilda inte rätt att föra talan mot kommissionens beslut att inte väcka talan om fördragsbrott mot en medlemsstat (dom av den 1 mars 1966 i mål 48/65, Lütticke m.fl. mot kommissionen, REG 1966, s. 27, s. 39, svensk specialutgåva, volym 1, s. 237, av den 14 februari 1989 i mål 247/87, Star Fruit mot kommissionen, REG 1989, s. 291, punkterna 11 och 12, och av den 17 maj 1990 i mål C-87/89, Sonito m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-1981, punkterna 6 och 7).

63 Sökanden har i andra hand invänt — vilket den i sina senare inlagor gjort till sina huvudsakliga skäl — att det, för det fall artikel 30.1 i lag nr 2040/92 skulle anses vara förenlig med den gemensamma marknadsordningen för bomull, ändå ankommer på kommissionen att pröva huruvida artikel 30.1 i lag nr 2040/92 "i sig" är förenlig med bestämmelserna om statligt stöd, "oberoende av metoderna för finansiering". Den har därmed invänt mot bedömningen i punkt IV.3 andra stycket i det omtvistade beslutet och mer specifikt påstått att kommissionens slutsats att artikel 30.1 i lag nr 2040/92 är förenlig med den gemensamma marknaden endast grundats på bedömningen att den är förenlig med den gemensamma marknadsordningen för bomull.

64 Förstainstansrätten konstaterar att denna invändning utvecklats under målets gång. Oavsett vad som är dess slutliga innebörd skall den inte upptas till prövning.

65 Denna andrahandsinvändning, såsom den framställts i ansökan, grundas nämligen på antagandet att artikel 30.1 i lag nr 2040/92 dels utgör statligt stöd (se punkterna 157–159 i ansökan) eller att den innefattar "statsstödsaspekter" (se punkterna 160 och 162–164 i ansökan). Det är emellertid uppenbart — vilket sökanden själv medgivit i senare inlagor — att denna bestämmelse inte utgör statligt stöd och heller inte innefattar några sådana "aspekter", utan utgör ett av de två sätten att finansiera det statliga stöd som ges av den grekiska bomullsbyrån. Det är likaledes uppenbart att kommissionen inte kunnat förklara denna bestämmelse förenlig eller oförenlig med den gemensamma marknaden med tillämpning av artikel 87 EG, eftersom en sådan förklaring endast får avse stödåtgärder i strikt mening.

66 Sökanden försöker i själva verket, genom att påstå att artikel 30.1 i lag nr 2040/92 utgör statligt stöd, återigen förmå förstainstansrätten att pröva huruvida den bestämmelsen är rättsenlig. Den bedömningen har kommissionen emellertid redan gjort inom ramen för fördragsbrottsförfarandet. Sökanden har därigenom åsidosatt principen om rättsmedlens inbördes självständighet.

67 Denna bedömning bekräftas av att sökanden i sin replik frångått sin ursprungliga ståndpunkt och uppgett sig vara "fullt medveten om att en avgift inte kan utgöra en stödåtgärd" och att den "hela tiden avsett att det omtvistade stödet består i de tjänster som [den grekiska bomulls]byrån tillhandahållit, och inte avgiften i sig" (se punkterna 3, 17, 36 och 39 i repliken). Sökanden har således i repliken förändrat sin andrahandsinvändning till att inte längre avse artikel 30.1 i lag nr 2040/92 i sig, utan till att avse de tjänster som finansieras genom kompensationsavgiften (se punkterna 19, 20, 26 och 39 i repliken).

68 Denna förändring av sökandens andrahandsinvändning skall lämnas utan avseende. Den utgör nämligen en ny grund för talan, och skall enligt artikel 48.2 i rättegångsreglerna inte prövas i sak.

69 Sökandens talan skall således avvisas, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som kommissionen anfört till stöd för sitt avvisningsyrkande.

Rättegångskostnader

70 Enligt artikel 87.2 första stycket i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad. Eftersom sökanden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

71 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall Republiken Grekland bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan avvisas.**

2) **Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

3) **Republiken Grekland skall bära sin rättegångskostnad.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Mengozzi Legal

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2003.

H. Jung P. Lindh

Justitiesekreterare Ordförande