RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)
16. september 1998 *

I sag T-188/95,

Waterleiding Maatschappij »Noord-West Brabant« NV, Oudenbosch (Nederlandene), ved advokat Pieter H. L. M. Kuypers, Breda, og advokat Hans M. Gilliams, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Marie Bauler, 47, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Hubert van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Nederlandene ved assisterende juridiske konsulenter Marc Fierstra og Johannes Steven van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenient,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(95) D/8442 af 3. juli 1995 vedrørende støtte NN 13/95 — Nederlandene — Wet belastingen op milieugrondslag,

har

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

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 I 1992 forelagde den nederlandske regering det nederlandske parlament (Staten-Generaal) et lovforslag benævnt »Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag«, der senere blev til Wet belastingen op milieugrondslag (lov om forbrugsafgifter til beskyttelse af miljøet, herefter »WBM«). Regeringen foreslog at

pålægge to produkter — grundvand og affald — nye forbrugsafgifter og at indføje reglerne om den allerede eksisterende afgift af brændstof i denne lov. Der foreslo-ges en afgift på 0,25 NLG pr. m^3 grundvand indvundet af vandforsyningsselskaber [artikel 9, litra a)]. En nedsat sats på 0,125 NLG pr. m^3 skule finde anvendelse på andre virksomheder, der selv indvandt grundvand (herefter »selvforsynende virk-somheder«) [artikel 9, litra b)]. Der blev imidlertid foreslået en fuldstændig frita-gelse for afgiften af grundvand for selvforsynende virksomheder med en udvin-dingskapacitet, der var mindre end eller lig med 10 m^3 i timen [artikel 8, litra a)]. En virksomheds indvinding af vand til brug for kunstvanding eller markvanding var ligeledes fritaget på betingelse af, at indvindingen ikke oversteg 100 000 m^3 [artikel 8, litra e)]. Afgiften af affald var fastsat til 28,50 NLG pr. 1 000 kilo (arti-kel 18). Lovforslaget indeholdt en fritagelse for affaldsafgiften for genbrug af opgravet slam, der ikke kan renses, og af forurenet jord, der ikke kan renses (arti-kel 17).

2 Ved skrivelse af 7. august 1992 underrettedes Kommissionen om lovforslaget i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 3.

3 Ved skrivelse af 3. december 1992 meddelte Kommissionen den nederlandske rege-ring, at den den 25. november 1992 havde truffet beslutning SG(92) D/17278 om ikke at rejse indsigelse mod støtteforanstaltninger, der var indeholdt i WBM, ved-rørende afgifterne af indvinding af grundvand og vedrørende affald, der tilbydes en virksomhed, der behandler affald.

4 Kommissionen anførte i denne skrivelse, at forbrugsafgiften af indvinding af grundvand åbnede mulighed for afgiftslettelser, nemlig:

— en række permanente og midlertidige undtagelser for små vandindvindingsan-læg, undtagelser, der fungerer som tærskler for at forenkle fremgangsmåden ved opkrævningen af afgiften

— en differentieret sats, afhængig af om indvindingen foretages af vandforsynings-selskaber eller af selvforsynende virksomheder.

5 Denne beslutning er nævnt i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 24. marts 1993 (EFT C 83, s. 3).

6 Ved skrivelse af 6. december 1993 gav den nederlandske regering i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen underretning om et forslag til ændring af WBM. De påtænkte ændringer drejede sig bl.a. om afgiftssatsen for grundvand, som herefter skulle fastsættes til 0,34 NLG for vandforsyningsselskaber og 0,17 NLG for selvforsynende virksomheder [ny artikel 9, litra a) og b)].

7 Ved skrivelse af 13. april 1994 gav Kommissionen den nederlandske regering meddelelse om sin beslutning af 29. marts 1994 om ikke at rejse indsigelse mod disse ændringer.

8 Denne beslutning er nævnt i EF-Tidende af 4. juni 1994 (EFT C 153, s. 20).

9 Ved skrivelse af 27. oktober 1994 gav den nederlandske regering herefter i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen underretning om et forslag til ændring af WBM, som den havde forelagt det nederlandske parlament den 13. oktober 1994, og hvorved der indførtes en permanent og to midlertidige justeringer.

10 For så vidt angik afgiften af grundvand foreslog regeringen to lempelser af afgiftslovgivningen (herefter »fritagelse for skyllevand«), nemlig en fritagelse for indvinding af grundvand til brug for skylning af genbrugsemballage [ny artikel 8, litra h), i WBM] og muligheder for afgiftsgodtgørelse til virksomheder, der modtager vand fra et vandforsyningsselskab med henblik på skylning af genbrugsemballage (ny artikel 10 A).

11 Med hensyn til afgiften af affald foresloges en forhøjelse fra 28,5 til 29,20 NLG pr. 1 000 kilo (ny artikel 18 i WBM), en mulighed for afgiftsgodtgørelse til enhver, der leverer affaldsstoffer fra afsværtning til bearbejdning (ny artikel 18 A, stk. 1, herefter »fritagelse for affaldsstoffer fra afsværtning«), og til enhver, der leverer genbrugsaffald af plastmateriale til en virksomhed, der behandler affald (ny artikel 18 A, stk. 2, herefter »fritagelse for genbrugsaffald af plastmateriale«).

12 Ved skrivelse af 25. november 1994 anmodede Kommissionen om supplerende oplysninger, som den nederlandske regering gav ved skrivelse af 20. december 1994. I denne meddelte den nederlandske regering Kommissionen, at det nederlandske parlaments andetkammer i mellemtiden havde vedtaget lovforslaget med enkelte ændringer, hvoraf en bestod i midlertidigt at ligestille renseligt, opgravet slam med slam, der ikke kan renses.

13 Den endelige affattelse af WBM med disse ændringer stadfæstedes den 23. december 1994 af de nederlandske myndigheder. Loven trådte i kraft den 1. januar 1995.

14 I mellemtiden havde sagsøgeren, der er et nederlandsk vandforsyningsselskab, og Vereniging van Exploitanten van Waterleidingsbedrijven in Nederland (herefter »VEWIN«) den 16. december 1994 indgivet en klage til Kommissionen, hvori det gjordes gældende, at WBM var uforenelig med fællesskabsretten, og hvori Kommissionen bl.a. opfordredes til at igangsætte en regulær undersøgelse af de omtvistede støtteforanstaltninger i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, og at høre klagerne, før den traf afgørelse.

15 Ved skrivelse af 25. januar 1995 vedrørende »Støtteforanstaltning NN 13/95 (N639/94) — Forslag til lov om ændring af WBM« meddelte Kommissionen den nederlandske regering, at lovens støtteforanstaltninger blev betragtet som ikke

meddelt, da forslaget til lov om ændring af WBM, hvorved der indførtes en permanent og to midlertidige justeringer, var blevet vedtaget og var trådt i kraft, før Kommissionen havde godkendt dem. Ved denne lejlighed anmodede Kommissionen om at få tilsendt WBM's fuldstændige tekst.

16 Den 15. februar 1995 tilsendte den nederlandske regering Kommissionen denne tekst. Regeringen meddelte, at teksten var identisk med den, der allerede var sendt med skrivelsen af 20. december 1994. Regeringen tilføjede, at godtgørelsen af opkrævede afgifter først ville ske fra den 1. april 1995, hvilket ville give Kommissionen tilstrækkelig tid til at træffe sin beslutning.

17 Den 17. marts 1995 indgav sagsøgeren og VEWIN en supplerende klage, hvori det på ny krævedes, at Kommissionen igangsatte en regulær undersøgelse af de omtvistede støtteforanstaltninger, og hvori Kommissionen opfordredes til at beordre gennemførelsen af WBM suspenderet.

18 Ved beslutning SG(95) D/8442 af 3. juli 1995 vedrørende støtte NN 13/95 — Nederlandene — Wet belastingen op milieugrondslag (herefter »den anfægtede beslutning«) meddelte Kommissionen den nederlandske regering sin opfattelse af situationen:

»Støtteforanstaltningerne i WBM, der falder ind under anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, kan anses for at være forenelige med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), da de er i overensstemmelse med reglerne i punkt 3.4 i fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse« (den anfægtede beslutning, s. 9, syvende afsnit).

19 Ved skrivelse af 2. august 1995 meddelte Kommissionen klagerne, at den godkendte de støtteforanstaltninger, de havde klaget over i deres to ovennævnte klager. Den vedlagde skrivelsen en kopi af den anfægtede beslutning.

Retsforhandlinger og parternes påstande

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. oktober 1995 har sagsøgeren anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

21 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 11. december 1995 har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, rejst en formalitetsindsigelse.

22 Ved kendelse af 27. marts 1996 har Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

23 Ved kendelse af 17. oktober 1996 har Retten (Fjerde Udvidede Afdeling) henskudt formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— For det tilfælde, at den anfægtede beslutning ikke kan annulleres på grundlag af de fire første af sagsøgeres anbringender, pålægges det Kommissionen at fremlægge alle interne dokumenter vedrørende vedtagelsen af denne beslutning, for at det kan afgøres, om beslutningen er blevet vedtaget under anvendelse af kollegialitetsprincippet og i overensstemmelse med Kommissionens forretningsorden.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Intervenienten har nedlagt påstand om, at Kommissionens påstande tages til følge.

27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid anmodet parterne om før den mundtlige forhandling at besvare en række skriftlige spørgsmål, hvilket parterne har gjort inden for de fastsatte frister.

28 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og har besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet, der afholdtes den 25. marts 1998.

Retlige bemærkninger

29 Sagsøgeren har påberåbt sig seks anbringender til støtte for sit søgsmål, nemlig for det første, at den procedure, der førte til, at proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, ikke blev indledt, ikke blev gennemført forskriftsmæssigt, for det andet, at traktatens artikel 190 er tilsidesat, for det tredje, at der er sket en tilsidesættelse af en række generelle retsgrundsætninger i fællesskabsretten, for det fjerde, at der foreligger magtfordrejning, for det femte, at traktatens artikel 163 er tilsidesat, og for det sjette, at den formelle procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, ikke blev indledt for så vidt angår forskellige former for støtte efter WBM, som Kommissionen tidligere har godkendt.

30 Da sagsøgeren har frafaldet sit femte anbringende i retsmødet, er det andet punkt i sagsøgerens påstand i stævningen om, at der skulle træffes foranstaltninger med hensyn til sagens tilrettelæggelse til støtte for dette anbringende, bortfaldet.

Formaliteten

31 Kommissionen og intervenienten er af den opfattelse, at sagen skal afvises af to grunde. Dels er sagsøgeren ikke umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand, og dels er den anfægtede beslutning en bekræftende afgørelse, for så vidt som beslutningen erklærer forskellige former for støtte i henhold til WBM, som allerede var godkendt ved beslutninger, der i mellemtiden var blevet endelige, for forenelige med fællesmarkedet.

32 Først behandles de to anbringender fremsat til støtte for afvisningspåstanden, og derpå behandles visse særlige omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

A — *Spørgsmålet, om sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning*

Parternes argumenter

33 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

34 I så henseende fremgår det af Domstolens og Rettens faste praksis, at alene virksomheder, der er i direkte konkurrence med modtagerne af en statsstøtte, efter omstændighederne kan være individuelt berørt af en beslutning om godkendelse af støtten.

35 I det foreliggende tilfælde var de virksomheder, der modtog støtten, virksomheder i fødevareindustrien, papir- og kartonindustrien og i genbrugsindustrien for plastmateriale. De befandt sig således ikke i en direkte konkurrencesituation i forhold til sagsøgeren, der er et vandforsyningsselskab. Sagsøgeren befandt sig heller ikke i en konkurrencesituation i forhold til de selvforsynende virksomheder, der havde opnået tilladelse til selv at udvinde grundvand til brug ved fremstillingen af andre produkter.

36 I retsmødet har Kommissionen under henvisning til Rettens dom af 5. november 1997 (sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. II, s. 2031, præmis 33-43) og Rettens kendelse af 18. februar 1998 (sag T-189/97, Comité d'entreprise de la Société française de production mod Kommissionen, Sml. II, s. 335, præmis 42) yderligere anført, at selv om sagsøgeren havde status som interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand, ville dette ikke være tilstrækkeligt til at vise, at sagsøgeren var individuelt berørt af den anfægtede afgørelse i den forstand, der er fastslået ved Domstolens dom af 15. juli 1963 i sagen Plaumann mod Kommissionen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223).

37 Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan være individuelt berørt, fordi den anfægtede beslutning har alment indhold og alene godkender anvendelsen af afgiftsregler af generel karakter. En sådan beslutning finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og har retsvirkninger for en gruppe personer, der er bestemt generelt og abstrakt (Rettens dom af 5.6.1996, sag T-398/94, Kahn Scheepvaart mod Kommissionen, Sml. II, s. 477). Følgelig berører den kun sagsøgeren på grund af virksomhedens objektive status som vandforsyningsselskab.

38 Kommissionen har bestridt sagsøgerens påstand om, at den omtvistede støtte finansieres gennem afgifter, der pålægges sagsøgeren. Provenuet af de afgifter, der opkræves i henhold til WBM, indgår i den nederlandske stats almindelige budget. Under alle omstændigheder er støttens finansiering helt uden betydning for spørgsmålet om sagens formalitet. Sagen kan ikke antages til realitetsbehandling, blot fordi sagsøgeren anser sig for ramt, fordi virksomheden skal betale visse afgifter fastsat i WBM, idet denne omstændighed ikke har nogen forbindelse med eventuelle støtteelementer, der er indeholdt i denne lov.

39 Intervenienten har anført, at de kriterier, der er fastlagt i retspraksis med henblik på at identificere de personer, der er individuelt berørt af en kommissionsbeslutning om at godkende en statsstøtte, efter at Kommissionen har fulgt den formelle procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, også bør finde anvendelse i tilfælde, hvor Kommissionen træffer en beslutning i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, efter en indledende undersøgelse. Denne parallelitet begrænser antallet af mulige søgsmål rettet mod beslutninger truffet i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, for på én gang at respektere formålet med et sådant søgsmål, nemlig at beskytte de berørte parters rettigheder i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og anvendelsesområdet for traktatens artikel 173, stk. 4.

40 Intervenienten har ligesom Kommissionen understreget, at en sagsøger skal befinde sig i en konkurrencesituation i forhold til virksomheder, der modtager den pågældende støtte, for at være individuelt berørt af beslutningen om godkendelse. I det foreliggende tilfælde støttes sagsøgerens kritik alene på den omstændighed, at

sagsøgeren skal betale den afgift, der er fastsat i WBM. Kritikken har således ingen som helst forbindelse med en konkurrence, som sagsøgeren står over for i sin virksomhed. Sagsøgeren har dermed ikke påvist, på hvilket grundlag den anfægtede beslutning kan skade virksomhedens retmæssige interesser og i væsentlig grad påvirke dens situation på det pågældende marked, således som det kræves ifølge Domstolens dom af 28. januar 1986 i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen (sag 169/84, Sml. s. 391, præmis 28). I øvrigt indebærer den blotte omstændighed, at sagsøgeren driver en vandforsyningsvirksomhed, ikke nødvendigvis, at den er i konkurrence med de virksomheder, der modtager støtte i henhold til WBM.

41 Den nederlandske regering har anført, at sagsøgerens interesse ikke består i afskaffelse af de afgiftslettelser, der er fastlagt i WBM, men i afskaffelsen af de afgifter på affald og på grundvand, der er fastsat ved loven. I så henseende har sagsøgeren selv anført, at virksomheden i væsentlig grad er berørt af afgiften på affald, idet vandforsyningsvirksomheder producerer store mængder renseligt slam, hvoraf der skal betales affaldsafgift. Under henvisning til Rettens dom af 17. september 1992 i sagen NBV og NVB mod Kommissionen (sag T-138/89, Sml. II, s. 2181, præmis 33) og af 27. april 1995 i sagen Casillo Grani mod Kommissionen (sag T-443/93, Sml. II, s. 1375, præmis 7) og til Domstolens dom af 19. oktober 1995 i sagen Rendo. m.fl. mod Kommissionen (sag C-19/93 P, Sml. I, s. 3319, præmis 12-16) har den nederlandske regering gjort gældende, at sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse. Dels er virksomheden ikke konkurrent til støttemodtagerne, hvorfor en eventuel annullation af den anfægtede beslutning ikke ville påvirke virksomhedens konkurrencesituation. Dels ville en sådan annullation ikke påvirke sagsøgerens stilling som afgiftspligtig efter WBM, idet sagsøgeren stadig ville skulle betale de afgifter, der er fastsat ved denne lov.

42 Sagsøgeren har heroverfor anført, at virksomheden er individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Betingelserne for at admittere et søgsmål rettet mod en kommissionsbeslutning truffet i forbindelse med den indledende procedure efter traktatens artikel 93, stk. 3, er lempeligere end dem, der gælder for et søgsmål mod en kommissionsbeslutning truffet i forbindelse med den formelle procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2. De har til formål at beskytte de processuelle rettigheder, som de berørte har i henhold til denne sidstnævnte bestemmelse. Alle interes-

serede parter har uden forskel adgang til at anfægte en beslutning truffet i forbindelse med den indledende procedure. De interesserede parter i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand er ikke blot den eller de støttemodtagende virksomheder, men alle »de personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer« (Domstolens dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 16, og af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 24). Anvendelsen af adverbiet »navnlig« viser, at Domstolen alene har nævnt konkurrenterne til de virksomheder, der modtager støtten, som eksempel. Følgelig er det tilstrækkeligt at bevise en årsagsforbindelse mellem på den ene side ydelsen af støtten og på den anden side den skade, der er lidt af den person eller virksomhed, der iværksætter et annullationssøgsmål, uden at det er nødvendigt, at denne person eller virksomhed befinder sig i en konkurrencesituation i forhold til støttemodtageren.

43 Under alle omstændigheder befinder sagsøgeren sig i en konkurrencesituation i forhold til selvforsynende virksomheder, i det omfang disse som resultat af WBM overgår fra at modtage forsyninger fra vandforsyningsselskaber som sagsøgeren til selv at foretage indvinding (se nedenfor, præmis 45).

44 Sagsøgeren er i væsentlig grad berørt af afgiften på affald, idet vandforsyningsvirksomheder producerer store mængder renseligt slam, hvoraf der betales affaldsafgift.

45 I øvrigt har sagsøgeren mistet indtægter som følge af afvandringen af virksomheder, der på grund af støtteforanstaltningerne i WBM er overgået fra at modtage vandforsyning fra sagsøgeren til selv at indvinde. Ifølge WBM gælder der nemlig fritagelser for selvforsynende virksomheder, og disse fritagelser gør det indvundne vand væsentlig billigere end vand købt hos sagsøgeren. Der eksisterer således en direkte årsagsforbindelse mellem fritagelserne for selvforsynende virksomheder og det tab, sagsøgeren har lidt.

46 Fritagelsen for skyllevand har samme virkning. Brugerne af dette vand er nemlig for et meget stort antals vedkommende selvforsynende virksomheder. Vandforbru-

gernes afvandring medfører uvægerligt yderligere stigninger i vandprisen, der efterhånden fremprovokerer en yderligere afvandring i retning af egenindvinding, idet størstedelen af et vandforsyningsselskabs omkostninger er faste omkostninger. Det er indlysende, at vandprisen stiger, hvis omkostningerne skal fordeles på et faldende antal forbrugere.

47 Hertil kommer, at sagsøgeren er berørt af den ydede støtte for så vidt denne i henhold til WBM finansieres ved hjælp af en forhøjelse af affaldsafgiften fra 28,50 til 29, 20 NLG. Sagsøgeren bærer således en yderligere afgiftsbyrde for at finansiere støtte ydet til andre virksomheder. Sagsøgeren er derfor berørt af støtten.

48 WBM blev vedtaget for at påvirke den distribuerede vandmængde og forbruget af vand. Sagsøgeren, der er et vandforsyningsselskab, er dermed berørt af de støtteforanstaltninger, WBM indeholder.

49 Vandforsyningsselskaberne indtager en særstilling i forhold til WBM. De er de eneste virksomheder, der rammes af den fulde afgiftssats vedrørende grundvand. Da WBM blev vedtaget, var antallet af vandforsyningsselskaber, der ramtes af den fulde afgiftssats, kendt og kunne identificeres, hvorfor de udgjorde en afgrænset gruppe, hvis medlemmer er individualiseret ved den afgift, der indførtes ved WBM.

Rettens bemærkninger

50 Traktatens artikel 173, stk. 4, giver fysiske og juridiske personer adgang til at anfægte beslutninger, der retter sig til dem, samt beslutninger, som skønt de er

udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører dem umiddelbart og individuelt.

51 I den foreliggende sag skal der først foretages en undersøgelse af begrebet interesseret part som anført i traktatens artikel 93, stk. 2, som betingelse for søgsmålsadgang. Det skal derpå afgøres, om sagsøgeren faktisk har status som interesseret part i denne bestemmelses forstand.

— Om begrebet interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2, som betingelse for søgsmålsadgang

52 I traktatens artikel 93 må der skelnes mellem på den ene side den indledende undersøgelse, der behandles i stk. 3, og som alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen af danne sig en umiddelbar opfattelse med hensyn til den omhandlede støttes fuldstændige eller delvise forenelighed, og på den anden side undersøgelsesfasen i artikel 93, stk. 2. Det er alene i forbindelse med denne, der har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at få fuldstændigt kendskab til samtlige sagens omstændigheder, at traktaten pålægger Kommissionen en forpligtelse til at give de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger (Domstolens dom i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., præmis 22, dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 16, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 38).

53 Når Kommissionen uden at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, på grundlag af samme artikels stk. 3 konstaterer, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, kan de interesserede parter, der er indrømmet disse processuelle garantier, kun opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe Kommissionens beslutning for Fællesskabets retsinstanser (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., præmis 23, i sagen Matra mod Kommissionen, a.st., præmis 17, og i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, a.st., præmis 40). Derfor admitterer Domstolen og Retten en sag anlagt af en interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand, hvori der påstås annullation af en beslutning

truffet i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, når den interesserede part ved anlæggelsen af sagen søger at sikre de processuelle rettigheder, han har i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2 (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., præmis 23-26, og i sagen Matra mod Kommissionen, a.st., præmis 17-20; Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 45).

54 Når en sagsøger derimod ikke søger at opnå annullation af en beslutning truffet under den indledende procedure efter traktatens artikel 93, stk. 3, med den begrundelse, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelsen til at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, eller med den begrundelse, at de proceduremæssige garantier, som er hjemlet i sidstnævnte bestemmelse, er blevet tilsidesat, er den omstændighed, at sagsøgeren måtte kunne betragtes som interesseret part i artikel 93, stk. 2's forstand, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at sagsøgeren kan antages at være individuelt berørt som anført i traktatens artikel 173, stk. 4 (dommen i sagen Skibsværftsforeningen mod Kommissionen, a.st., præmis 45). I et sådant tilfælde kan sagen kun antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren rammes af den omtvistede beslutning på grund af andre omstændigheder, der kan individualisere sagsøgeren på lignede måde som adressaten, jf. Plaumann-dommen, som er nævnt ovenfor (dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 45).

55 I det foreliggende tilfælde blev den anfægtede beslutning truffet på grundlag af traktatens artikel 93, stk. 3, uden at Kommissionen indledte den formelle procedure efter artikel 93, stk. 2.

56 I stævningen har sagsøgeren påstået annullation af den anfægtede beslutning under henvisning til, at Kommissionen med urette har nægtet at indlede den formelle procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angår støtte, der blev godkendt ved denne beslutning. Sagsøgeren er nemlig af den opfattelse, at det var nødvendigt at indlede proceduren, når der ved en første bedømmelse af den pågældende støtte var fremkommet alvorlig tvivl om støttens forenelighed med fællesmarkedet.

57 Efter det anførte skal sagsøgeren derfor anses for direkte og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, hvis det konstateres, at sagsøgeren kan anses for en interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand.

58 Under disse omstændigheder skal Kommissionens argument om, at status som interesseret part ikke i sig selv er tilstrækkelig til at individualisere sagsøgeren i forhold til artikel 173, stk. 4, forkastes. Hertil bemærkes i øvrigt, at den retspraksis, Kommissionen har påberåbt sig til støtte for sit argument (se ovenfor, præmis 36), er udviklet i forbindelse med annullationssøgsmål rettet mod beslutninger, hvorved støtte blev anset for forenelig med fællesmarkedet, efter at proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, var indledt.

— Spørgsmålet, om sagsøgeren har status som interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand

59 Kommissionen og den nederlandske regering er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, idet virksomheden ikke er direkte konkurrent til dem, der er omfattet af de støtteforanstaltninger, som blev godkendt ved den anfægtede beslutning. Under henvisning til den ovennævnte dom i sagen Kahn Scheepvaart mod Kommissionen mener de i øvrigt, at søgsmålet skal afvises på grund af den anfægtede beslutnings generelle karakter.

60 Det fremgår af fast retspraksis, at interesserede parter som anført i traktatens artikel 93, stk. 2, ikke blot er den eller de støttemodtagende virksomheder, men alle de personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af støtten, navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer (dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, a.st., præmis 16; se også dommen i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., præmis 24, i sagen Matra mod Kommissionen, a.st., præmis 18, og i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France,

a.st., præmis 41, hvorved Rettens dom af 28.9.1995, sag T-95/94, Sytraval og Brink's France mod Kommissionen, stadfæstedes, Sml. II, s. 2651).

61 Selv om Fællesskabets retsinstansers benyttelse af adverbiet »navnlig« kunne tyde i retning af, at en virksomhed, der ikke er en direkte konkurrent til modtageren af en støtte, kan have status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, må det imidlertid understreges, at sagsøgeren i den sag, der blev pådømt ved den ovennævnte dom i sagen Intermills mod Kommissionen, modtog en individuel støtte, som var kendt uforenelig med fællesmarkedet, mens sagsøgerne i de sager, der gav anledning til dommene i sagerne Cook mod Kommissionen, Matra mod Kommissionen og Sytraval og Brink's France mod Kommissionen, som ligeledes er nævnt ovenfor, var eller repræsenterede konkurrerende virksomheder i forhold til den, der begunstigedes ved den individuelle statslige foranstaltning, hvorover der klagedes. Søgsmålet i den sag, der blev pådømt ved dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, blev admitteret under henvisning til, at sagsøgeren som modtager af den omhandlede støtte var direkte og individuelt berørt af Kommissionens beslutning (dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, præmis 5). I de sager, der blev pådømt i sagen Cook mod Kommissionen, Matra mod Kommissionen og Sytraval og Brink's France mod Kommissionen, var sagsøgerne som direkte konkurrenter til dem, der begunstigedes ved den statslige foranstaltning, hvorover der klagedes, klart interesserede parter som anført i traktatens artikel 93, stk. 2. Hertil kom, at søgsmålene angik overholdelsen af de processuelle garantier, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse. Sagsøgerne havde således søgsmålsinteresse med hensyn til at kræve annullation af Kommissionens beslutning om at erklære støtten forenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., præmis 23-26, og i sagen Matra mod Kommissionen, a.st., præmis 17-20) eller af beslutningen om, at de foranstaltninger, hvorover der klagedes, ikke udgjorde støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, a.st., præmis 48).

62 Når derimod Kommissionen uden at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, på grundlag af samme artikels stk. 3 konstaterer, at en generel støtteordning er forenelig med fællesmarkedet, kan et annullationssøgsmål rettet mod en sådan beslutning ikke admitteres, hvis sagsøgerens konkurrencemæssige stilling på markedet ikke berøres af støtten. I et sådant tilfælde har sagsøgeren ikke status som interesseret part som anført i traktatens artikel 93, stk. 2.

63 I sin kendelse af 30. september 1992 i sagen Landbouwschap mod Kommissionen (sag C-295/92, Sml. I, s. 5003), har Domstolen således udtalt (præmis 12):

»... det fremgår af oplysningerne i sagens akter, at de i sagen omhandlede støtteforanstaltninger udelukkende er til fordel for en kategori af store erhvervsvirksomheder, som hverken konkurrerer med sagsøgeren eller de gartnerivirksomheder, sagsøgeren repræsenterer. Hvorvidt den anfægtede beslutning, hvorved Kommissionen godkendte, at der ydes støtte til de pågældende erhvervsvirksomheder, opretholdes eller annulleres, kan således ikke berøre deres interesser«.

64 Tilsvarende har Retten i den ovenfor nævnte dom i sagen Kahn Scheepvaart mod Kommissionen udtalt (præmis 49 og 50), at sagsøgeren ikke var interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, og at sagsøgeren, der ikke befandt sig i en konkurrencesituation i forhold til dem, der begunstigedes af den pågældende generelle støtteordning, »kun [var] indirekte og potentielt berørt« af ordningen. Herefter afviste Retten også sagen.

65 Herefter skal de forskellige argumenter behandles, som sagsøgeren har fremført med henblik på at vise, at virksomheden uanset den generelle karakter af støtten i WBM alligevel er interesseret part som anført i traktatens artikel 93, stk. 2.

66 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at vandforsyningsselskaberne er de eneste virksomheder, der rammes af den fulde sats af afgiften på grundvand. I øvrigt har sagsøgeren understreget det forhold, at virksomheden producerer store mængder renseligt slam, hvoraf der betales affaldsafgift, og at denne afgift forhøjedes for at finansiere den støtte, hvorom Kommissionen underrettedes den 27. oktober 1994.

67 Disse argumenter må forkastes. For at vise, at virksomheden er interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, skal sagsøgeren godtgøre, at støtten ifølge WBM påvirker virksomhedens konkurrencesituation på markedet. Derimod viser det forhold, at sagsøgeren rammes af den fulde sats af afgiften på grundvand, ikke i sig selv, at virksomhedens konkurrencemæssige situation på markedet berøres af støtten ifølge WBM og herunder af afgiftslettelsen vedrørende grundvand for visse virksomheder. Tilsvarene kan man ikke af den omstændighed, at affaldsafgiften forhøjedes med henblik på at finansiere omkostningerne ved visse former for støtte efter WBM, udlede, at denne støtte påvirker virksomhedens konkurrencemæssige situation på markedet, alene fordi sagsøgeren skal bære denne afgift på grundlag af virksomhedens objektive status som producent af slam, men på samme grundlag som enhver anden erhvervsdrivende, der befinder sig i en tilsvarende situation.

68 Såfremt sagsøgerens argumentation blev taget til følge, ville dette være ensbetydende med at anerkende, at enhver skattepligtig er interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, i forhold til en støtte, der er finansieret på basis af en medlemsstats almindelige skatteindtægter. En sådan fortolkning ville være klart uforenelig med fortolkningen i retspraksis af bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 2 (dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, a.st., præmis 18, og i sagen Kahn Scheepvaart mod Kommissionen, a.st., præmis 47-50). Fortolkningen ville herudover have som konsekvens, at begrebet »individuelt berørt person« i traktatens artikel 173, stk. 4, ville blive uden enhver retlig betydning i henseende til annullationssøgsmål rettet mod beslutninger truffet på grundlag af traktatens artikel 93, stk. 3.

69 For det andet har sagsøgeren i retsmødet henvist til, at vandforsyningsselskaberne er de eneste virksomheder, som med rimelighed kunne forventes at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning. Dette forhold alene kan imidlertid heller ikke vise, at den støtte, der godkendtes ved den anfægtede beslutning, berører sagsøgeren med hensyn til virksomhedens konkurrencemæssige situation på markedet. Argumentet skal således forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om det er fremsat for sent. Som Kommissionen i øvrigt med rette har understreget i retsmødet, er argumentet urigtigt i faktisk henseende. Intet ville nemlig have forhindret de direkte konkurrenter til støttemodtagerne i andre medlemsstater, hvis konkurrencesituation var berørt af den fritagelse vedrørende

skyllevand, som nederlandske producenter er omfattet af, i at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning.

70 Før Retten for det tredje undersøger sagsøgerens øvrige argumenter, skal de forskellige støtteelementer nævnes, som WBM indeholder, for så vidt disse argumenter direkte angår de konkrete former for støtte, der findes i loven.

71 Loven indeholder for det første en række fritagelser for affaldsafgiften: en fritagelse for genbrug af forurenet opgravet slam, der ikke kan renses, og for forurenet jord, der ikke kan renses (artikel 17), en fritagelse for virksomheders genbrug af eget affald for egen regning [artikel; 12, litra c)], en fritagelse for affald, der udføres (se bemærkningerne til WBM), en fritagelse for afsværtningsrester (artikel 18 A, stk. 1), en fritagelse for genbrugsaffald af plastmateriale (artikel 18 A, stk. 2) og en fritagelse for genbrug af opgravet forurenet slam, der kan renses (den nederlandske regerings skrivelse af 20.12.1994 til Kommissionen; se ovenfor, præmis 12).

72 Herved bemærkes, at intet forhindrer sagsøgeren i at blive omfattet af navnlig fritagelsen for genbrug af affald for egen regning eller fritagelsen for affald, der udføres. Som potentielt omfattet af sådanne fritagelser har sagsøgeren ingen interesse i at påstå den anfægtede beslutning annulleret i det omfang, disse støtteformer ved beslutningen erklæres forenelige med fællesmarkedet.

73 For så vidt angår de andre fritagelser for affaldsafgiften fremgår det, at de, der er omfattet af disse støtteforanstaltninger, er virksomheder, der er specialiserede på områderne for opmudring, afsværtning eller genbrug af plastmateriale. Følgelig kan sådanne fritagelser i princippet ikke påvirke konkurrencesituationen for sagsøgeren, der er et vandforsyningsselskab.

74 Med henblik på at vise, at virksomheden alligevel er en interesseret part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand, har sagsøgeren under den skriftlige forhandling for Retten alene gjort gældende, at virksomheden i væsentlig grad påvirkes af affaldsafgiften, da vandforsyningsvirksomheder producerer store mængder renseligt slam, der er undergivet affaldsafgiften, og da fritagelserne i medfør af WBM ifølge loven finansieres ved en forhøjelse af affaldsafgiften fra 28,50 til 29,20 NLG.

75 Disse argumenter er allerede blevet forkastet ovenfor i præmis 67 og 68. I øvrigt er der intet i sagen, der viser, at sagsøgerens konkurrencemæssige situation på markedet havde kunnet påvirkes af fritagelserne for afgiften, selv om virksomheden ganske vist som producent af affald er påvirket af affaldsafgiften.

76 For det andet indeholder WBM en række fritagelser for afgiften af grundvand: en lavere afgiftssats for selvforsynende virksomheder [artikel 9, litra b)] og en fuldstændig fritagelse for afgiften for selvforsynende virksomheder med en udvindingskapacitet, der er mindre end eller lig med 10 m^3 i timen [artikel 8, litra a)] (herefter samlet betegnet »lettelse for selvforsynende virksomheder«), en fritagelse for afgiften for en virksomheds indvinding af vand til kunstvanding eller markvanding på betingelse af, at indvindingen ikke overstiger 100 000 m^3 [artikel 8, litra e), herefter »fritagelse vedrørende kunstvanding og markvanding«], og en fritagelse for skyllevand [artikel 8, litra h), og artikel 10 A].

77 For så vidt angår lettelsen for selvforsynende virksomheder har sagsøgeren fremført to argumenter ud over dem, der alle er blevet behandlet og forkastet ovenfor (præmis 67 og 68). Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at WBM blev vedtaget med henblik på at påvirke den distribuerede mængde og forbruget af vand. Sagsøgeren har for det andet anført, at lettelsen for selvforsynende virksomheder har bevirket et væsentligt fald i virksomhedens indtægter, idet adskillige virksomheder, der normalt får forsyninger fra sagsøgeren, har valgt at overgå til selv at foretage indvinding. Der består altså en direkte årsagsforbindelse mellem lettelsen for de selvforsynende virksomheder og det tab, sagsøgeren har lidt.

78 Ved det første argument, som sagsøgeren ikke har udviklet yderligere, er det ikke nærmere angivet, om og i hvilket omfang sagsøgerens konkurrencemæssige situation på markedet er blevet påvirket af støtten indeholdt i WBM. Det må derfor forkastes.

79 Med hensyn til det andet argument må det konstateres, at de, der er omfattet af lettelsen for selvforsynende virksomheder, er sagsøgerens aktuelle eller potentielle kunder. Gennem støtten tilskyndes de til at dække deres vandbehov ved selvforsyning. I den forbindelse har sagsøgeren uden at blive modsagt på dette punkt af Kommissionen og den nederlandske regering beregnet, at omlægningen med henblik på selv at foretage udvinding har medført en nedgang i virksomhedens omsætning på ca. 1 mio. NLG i 1995 (sagsøgerens bemærkninger vedrørende formalitetsindsigelsen, s. 5).

80 Det må erkendes, at omlægningen med henblik på selv at foretage udvinding, som sagsøgeren har dokumenteret, faktisk viser, at selvindvundet vand for sagsøgerens kunder er et produkt, der kan substituere vand distribueret af vandforsyningsselskaberne. Lettelsen for selvforsynende virksomheder påvirker således direkte strukturen af markedet for vandforsyning, hvor sagsøgeren driver virksomhed. Lettelsen påvirker således sagsøgerens konkurrencemæssige situation på dette marked.

81 Det må herefter konkluderes, at sagsøgeren i henseende til denne lettelse er interesseret part som anført i traktatens artikel 93, stk. 2.

82 Hvad dernæst angår fritagelsen for skyllevand har sagsøgeren blot hævdet, at den har samme virkning som lettelsen for selvforsynende virksomheder for så vidt brugerne af skyllevand for et meget stort antals vedkommende er selvforsynende virksomheder.

83 Dette argument må forkastes. Fritagelsen for skyllevand indeholder nemlig som sådan ingen tilskyndelse for sagsøgerens aktuelle eller potentielle kunder til at overgå til selv at indvinde. En virksomhed, der modtager vandforsyning fra et vandværk, får tilbagebetalt den betalte afgift af grundvand, der anvendes til skylning af genbrugsemballage (WBM, artikel 10 A). Virksomheden bærer således ikke nogen afgiftsbyrde vedrørende skyllevand. Hvis den pågældende virksomhed overgår til selv at indvinde, er resultatet det samme fra et økonomisk synspunkt. Virksomheden betaler nemlig heller ikke afgift af vand, den selv har udvundet, og som bruges til skylning af genbrugsemballage [WBM, artikel 8, litra h)].

84 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har bevist, at fritagelsen for skyllevand påvirker virksomhedens konkurrencemæssige situation på markedet. Sagsøgeren kan således ikke antages at have status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angår denne fritagelse.

85 Hvad endelig angår fritagelsen for kunstvanding og markvanding bemærkes, at denne faktisk kan bevirke en vis »afvandring« i retning af selv at indvinde vand. I modsætning til hvad der gælder om fritagelsen for skyllevand, giver WBM ikke hjemmel for tilbagesøgning af den betalte afgift, når virksomheden får vand fra en vandforsyningsvirksomhed til brug for kunstvanding og markvanding. Fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding kan således påvirke visse virksomheder til at overgå fra forsyning fra en vandforsyningsvirksomhed til selv at indvinde. Følgelig påvirker denne form for støtte i lighed med lettelsen for selvforsynende virksomheder (se ovenfor, præmis 79, 80 og 81) sagsøgerens konkurrencemæssige situation på markedet, hvorfor virksomheden i forhold til denne form for støtte har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2.

86 Efter det anførte kan det konkluderes, at sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angår to former for støtte i WBM, nemlig lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding. Sagsøgeren skal derfor anses for umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, for så vidt Kommissionen har erklæret

disse to former for støtte forenelige med fællesmarkedet uden at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2 (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, a.st., og i sagen Matra mod Kommissionen, a.st.).

87 Ifølge Kommissionen og den nederlandske regering er disse to former for støtte i WBM allerede blevet godkendt ved tidligere kommissionsbeslutninger, der i mellemtiden er blevet endelige. Det skal derfor undersøges, om den anfægtede beslutning er en rent bekræftende beslutning for så vidt angår disse to støtteformers forenelighed med fællesmarkedet.

B — *Spørgsmålet, om sagen skal afvises, fordi den er rettet mod en beslutning, der bekræfter tidligere beslutninger om godkendelse af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding*

Parternes argumenter

88 Kommissionen og intervenienten har gjort gældende, at sagen er anlagt for sent. Lettelsen for selvforsynende virksomheder blev allerede godkendt ved Kommissionens beslutning af 25. november 1992, der meddeltes den nederlandske regering ved skrivelse af 3. december 1992, og som blev offentliggjort i summarisk form i EF-Tidende af 24. marts 1993 (se ovenfor, præmis 3, 4 og 5). Denne beslutning er aldrig blevet anfægtet af sagsøgeren. I den sammenhæng fremgår det af sagsøgerens og VEWIN's skrivelse af 16. december 1994, hvormed de begge indgav deres klage til Kommissionen, at sagsøgeren på tidspunktet for indgivelsen af klagen havde kendskab til Kommissionens skrivelse af 3. december 1992. Når der ikke er sket forkyndelse eller offentliggørelse, påhviler det en part, der får kendskab til eksistensen af en retsakt, der vedrører ham — f.eks. som i det foreliggende tilfælde som følge af offentliggørelse af væsentlige elementer af beslutningen i EF-Tidende — at anmode om retsaktens fulde tekst inden for en rimelig frist (Rettens dom af 7.3.1995, forenede sager T-432/93, T-433/93 og T-434/93, Socurte m.fl. mod

Kommissionen, Sml. II, s. 503, præmis 49). I øvrigt udsendte Kommissionen den 25. november 1992 en pressemeddelelse vedrørende beslutningen fra 1992, og den er omtalt i Kommissionens årsberetning om konkurrencen. Det fremgår i øvrigt af sagsøgerens skrivelse af 23. november 1994 til det nederlandske Udenrigsministerium, at sagsøgeren allerede på dette tidspunkt var i besiddelse af en kopi af Kommissionens skrivelse af 3. december 1992.

89 Med hensyn til beslutningen af 29. marts 1994, der meddeltes den nederlandske regering ved skrivelse af 13. april 1994 (se ovenfor, præmis 7), har Kommissionen anført, at ændringen af WBM blev nævnt i EF-Tidende af 4. juni 1994, og at sagsøgeren med sikkerhed var i besiddelse af skrivelsen af 13. april 1994, idet den var bilagt bemærkningerne til formalitetsindsigelsen.

90 Følgelig skal sagsøgerens søgsmål afvises, idet sagsøgeren har undladt i rette tid at rejse annullationssøgsmål over for beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 efter at have haft muligheden for at opnå kendskab til disse, da de blev offentliggjort i EF-Tidende (Domstolens dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TDW Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833).

91 Kommissionen og den nederlandske regering har endvidere bestridt, at den anfægtede beslutning skulle være resultatet af en ny samlet bedømmelse af WBM. Denne beslutning træder altså ikke i stedet for den tidligere beslutning af 25. november 1992. Kommissionen har understreget, at det i overensstemmelse med Domstolens dom af 9. oktober 1984 (forenede sager 91/83 og 127/83, Heineken Brouwerijen, Sml. s. 3435, præmis 21) ikke var nødvendigt at foretage nogen ny bedømmelse af de allerede godkendte afgiftsfritagelser som følge af meddelelsen af 27. oktober 1994, idet de på ingen måde hang sammen med de afgiftsfritagelser, hvorom der blev givet meddelelse den nævnte dato.

92 Kommissionen har tilføjet, at hensynet til retssikkerheden indebærer, at en beslutning skal være endelig ved udløbet af tomånedersfristen i traktatens artikel 173, også selv om de godkendte foranstaltninger ikke umiddelbart sættes i værk af den pågældende medlemsstat, dels for at den berørte medlemsstat kan være sikker på,

at den kan indføre den påtænkte foranstaltning, dels for at Kommissionen kan afslutte sagen.

93 Med hensyn til sagsøgerens anbringende om, at den nederlandske regerings meddelelse den 7. august 1992 af forslaget til WBM ikke angik et forslag til indførelse af en støtteordning, idet det nederlandske parlament endnu ikke havde godkendt lovforslaget, har Kommissionen og intervenienten understreget, at det ikke fremgår af ordlyden af traktatens artikel 93, stk. 3, hvorved det pålægges at give meddelelse om »enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger«, at alene endelige støtteforanstaltninger kan meddeles med retsvirkning. Det fremgår i øvrigt klart af retspraksis, at en medlemsstat kan beslutte at ændre et forslag til foranstaltning, hvorom der allerede er givet meddelelse (Heineken Brouwerijen-dommen, a.st.).

94 Endelig har intervenienten bemærket, at beslutningen af 25. november 1992 var begrundet, og at sagsøgeren følgelig ikke kan hævde, at den var ikke eksisterende som følge af manglende begrundelse.

95 Efter sagsøgerens opfattelse skal sagen ikke afvises, alene fordi virksomheden ikke har anfægtet de godkendelsesbeslutninger, der ligger før den anfægtede beslutning. I det foreliggende tilfælde kan alene et lovforslag vedtaget af det nederlandske parlament udgøre en »påtænkt« støtteforanstaltning efter traktatens artikel 93, stk. 3, som kongen efterfølgende sætter i kraft ved bekendtgørelse, efter at Kommissionen har godkendt den. Det tilkommer nemlig det nederlandske parlament at vedtage en lovs endelige tekst, hvorfor alle tidligere meddelelser givet af den nederlandske regering er uden betydning. Alene det nederlandske parlaments forslag fra december 1994 udgør således en »påtænkt« støtteforanstaltning efter traktatens artikel 93, stk. 3. Da de tidligere meddelelser til Kommissionen følgelig ikke kunne angå »påtænkte« foranstaltninger efter traktatens artikel 93, stk. 3, ville det have været for tidligt for sagsøgeren at reagere, hvis man antager, at virksomheden havde været bekendt med meddelelserne.

96 I øvrigt indebærer den anfægtede beslutning en samlet bedømmelse af samtlige støtteforanstaltninger i WBM, og de tidligere godkendelser blev således taget op til fornyet vurdering i lyset af de nye ændringer. I denne forbindelse opfordrede sagsøgeren udtrykkeligt Kommissionen til at foretage en samlet bedømmelse af WBM, for så vidt som, således som det fremgår af retspraksis, gennemførelsesforbuddet i traktatens artikel 93, stk. 3, og parallelt hermed Kommissionens bedømmelse vedrører støtteordningen i sin helhed, herunder ændringer, men ikke ændringerne særskilt (se Heineken Brouwerijen-dommen, a.st.), når et forslag til støtte ændres før dets endelige vedtagelse. En samlet vurdering af samtlige støtteforanstaltninger i WBM var i særlig grad nødvendiggjort af, at ændringerne til de tidligere forslag var talrige og havde indflydelse på de allerede godkendte støtteforanstaltninger, ligesom Kommissionen i mellemtiden havde tilpasset sit bedømmelsesgrundlag gennem vedtagelsen af fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT 1994 C 72, s. 3). Det fremgår i øvrigt af den anfægtede beslutning, at Kommissionen faktisk har foretaget en samlet bedømmelse af de pågældende støtteforanstaltninger (s. 8, andet, tredje og sidste afsnit, og s. 9, femte og sidste afsnit). Kommissionen udtaler her udtrykkeligt, at den ikke ser nogen grund til at genoverveje sin stilling for så vidt angår de tidligere forslag, og den henviser til WBM og ikke til ændringerne hertil. Hertil kommer, at Kommissionen efter af sagsøgeren at være blevet orienteret om, at den meddelte tekst til WBM ikke svarede til den endeligt vedtagne tekst, ved skrivelse af 25. januar 1995 havde anmodet den nederlandske regering om at tilsende Kommissionen de endelige tekster til WBM. Endelig havde det nederlandske parlament godkendt forslaget til WBM i sin helhed, og det havde således ikke kun givet sin tilslutning til de ændringer, som den nederlandske regering havde foreslået.

97 Efter sagsøgerens opfattelse var den nederlandske regering i henhold til ordningen efter traktatens artikel 93 og i henhold til traktatens artikel 5, der fastslår pligten til loyalt at bidrage til opfyldelsen af dens mål, forpligtet til alene at give meddelelse om den endelige version af WBM. Den nederlandske regering havde imidlertid fulgt den praksis løbende at forelægge Kommissionen en række foreløbige forslag. Det var først som følge af klagen fra VEWIN og sagsøgeren, at Kommissionen var blevet underrettet om den nøjagtige tekst til WBM, hvilket havde ført institutionen til den 25. januar 1995 at anmode den nederlandske regering om at få tilsendt »den samlede tekst til WBM«.

98 I replikken har sagsøgeren yderligere henvist til ovennævnte dom i sagen Socurte m.fl. mod Kommissionen. Sagsøgeren har gjort gældende, at virksomheden aldrig har haft kendskab til nogen som helst begrundelse for godkendelsen af de tidligere versioner af forslaget til WBM. Sagsøgeren tilføjer, at virksomheden, da den i slutningen af 1994 fik kendskab til eksistensen af de tidligere meddelelser, straks rettede henvendelse ti Kommissionen og over for denne i en klage detaljeret gjorde rede for, hvorfor virksomheden mente, at den allerede givne godkendelse savnede ethvert grundlag.

99 I øvrigt var de tidligere godkendelsesbeslutninger overhovedet ikke begrundede. Sagsøgeren var derfor ikke i stand til at bedømme, om de var lovlige, eller til at afgøre, om virksomheden ønskede at anfægte dem ved et annullationssøgsmål. Det var umuligt på grundlag af de offentliggørelser, der var sket i EF-Tidende af de tidligere meddelelser (se ovenfor, præmis 5 og 8), at fastslå, hvem der var begunstiget ved den meddelte støtte, og hvad der var begrundelsen for Kommissionens beslutninger om ikke at rejse indsigelse mod den pågældende støtte. Kommissionen havde således ikke kunnet forvente, at sagsøgeren anlagde sag med henblik på at anfægte disse beslutninger, som sagsøgeren hverken kendte i detaljer eller kendte begrundelsen for. En anden fortolkning ville føre til en situation, hvorefter Kommissionen ville drage fordel af dens egen tilsidesættelse af traktatens artikel 190, hvis formål bl.a. er at beskytte tredjemands rettigheder. Under alle omstændigheder må sådanne mangler med hensyn til begrundelsen have til følge, at beslutningerne bør anses for ikke eksisterende eller betragtes som fuldstændige nulliteter.

Rettens bemærkninger

100 Kommissionens og den nederlandske regerings afvisningspåstand er opdelt i to led, idet der for det første henvises til, at fristen for anlæggelse af annullationssøgsmål vedrørende beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 allerede var udløbet, da nærværende sag blev anlagt, og for det andet til, at den anfægtede beslutning er rent bekræftende i forhold til de to nævnte beslutninger.

101 Før parternes argumentation behandles, er det hensigtsmæssigt at gennemgå tidsforløbet med hensyn til de beslutninger, Kommissionen vedtog vedrørende de forskellige former for støtte, der er indeholdt i WBM.

102 Ved skrivelse af 3. december 1992 meddelte Kommissionen den nederlandske regering, at den den 25. november 1992 havde vedtaget beslutning SG(92) D/17278 om ikke at rejse indsigelse mod de støtteforanstaltninger, der var indeholdt i forslaget til WBM, og som var blevet meddelt Kommissionen den 7. august 1992. I det forslag til WBM, der var genstand for beslutningen af 25. november 1992, fandtes allerede lettelsen for selvforsynende virksomheder, dvs. en fuldstændig fritagelse for selvforsynende virksomheder med en udvindingskapacitet, der var mindre end eller lig med 10 m^3 pr. time [artikel 8, litra a)], og en nedsat sats for selvforsynende virksomheder, der overskred denne tærskel, hvilken sats dengang var fastsat til 0,125 NLG pr. m^3 [artikel 9, litra b)]. Samme forslag indeholdt også allerede fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding [artikel 8, litra e)].

103 Ved skrivelse af 6. december 1993 gav den nederlandske regering i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen underretning om et forslag til ændring af WBM. De foreslåede ændringer drejede sig bl.a. om afgiftssatsen for grundvand, som da fastsattes til 0,34 NLG for vandforsyningsselskaber og 0,17 NLG for selvforsynende virksomheder (artikel 9). Ved skrivelse af 13. april 1994 gav Kommissionen den nederlandske regering meddelelse om sin beslutning af 29. marts 1994 om ikke at rejse indsigelse mod de ændringer af WBM, der var blevet meddelt den.

104 Endelig gav den nederlandske regering ved skrivelse af 27. oktober 1994 i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen underretning om dens forslag til »ændring af WBM ved indførelse af en permanent og to midlertidige justeringer«. Denne meddelelse af 27. oktober 1994 gav anledning til vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Ifølge WBM som ændret skete der en forhøjelse af afgiften på affald fra 28,50 til 29,20 NLG pr. 1 000 kilo (artikel 18). Der indførtes også visse lettelser i afgiften af grundvand og i afgiften af affald, nemlig fritagelsen for skyllevand [artikel 8, litra h), og artikel 10 A], fritagelsen for affaldsstoffer fra

afsværtning (artikel 18 A, stk. 1) og fritagelsen for genbrugsaffald af plastmateriale (artikel 18 A, stk. 2).

— Spørgsmålet om udløbet af fristerne for anlæg af sag til annullation af beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994

105 Det fremgår af ovenstående kronologiske gennemgang af de faktiske omstændigheder, at de to støtteelementer i WBM, i forhold til hvilke sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, nemlig lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding, allerede blev erklæret for forenelige med fællesmarkedet ved Kommissionens beslutning af 25. november 1992. Herudover blev ændringen af den nedsatte sats for afgiften af grundvand til fordel for selvforsynende virksomheder erklæret for forenelig med fællesmarkedet ved beslutningen af 29. marts 1994. Det drejer sig om satsen på 0,17 NLG pr. m^3 (artikel 9), som også findes i den endelige version af loven, der trådte i kraft den 1. januar 1995.

106 Det må således konstateres, at meddelelsen af 27. oktober 1994, der gav anledning til den anfægtede beslutning, ikke indeholdt nogen ændring med hensyn til de to former for støtte, i forhold til hvilke sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2.

107 Som sagsøgeren med føje har anført, har Kommissionen imidlertid i den anfægtede beslutning udtalt sig om foreneligheden med fællesmarkedet af samtlige støtteforanstaltninger i WBM og ikke kun om foreneligheden af de ændringer, der meddeltes den 27. oktober 1994. Kommissionen konkluderede således (den anfægtede beslutning, s. 9, syvende afsnit), at »støtteforanstaltningerne i WBM ... kan anses for at være forenelige med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen, da de er i overensstemmelse med reglerne i punkt 3.4 i fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse«.

108 Før der foretages en undersøgelse af, om den anfægtede beslutning er en rent bekræftende beslutning i forhold til beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, for så vidt det i beslutningen erklæres, at lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding er forenelige med fællesmarkedet, skal det undersøges, om beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 var blevet endelige i forhold til sagsøgeren på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag. Den retspraksis, hvorefter en beslutning, der blot bekræfter en tidligere afgørelse, ikke kan anfægtes gennem søgsmål (Domstolens dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, præmis 4, af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, præmis 16, af 11.1.1996, sag C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 14; Rettens dom af 18.9.1997, forenede sager T-121/96 og T-151/96, Mutual Aid Administration Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 1355, præmis 48, af 27.11.1997, sag T-224/95, Tremblay m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2215, præmis 49, og Rettens kendelse af 16.3.1998, sag T-235/95, Goldstein mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 41), bygger på hensynet til ikke at lade udløbne søgsmålsfrister genoplive. Ud fra dette synspunkt skal et søgsmål rettet mod en bekræftende beslutning kun afvises, hvis den bekræftede beslutning er blevet endelig i forhold til sagsøgeren, fordi den ikke er blevet anfægtet ved et søgsmål anlagt inden for den gældende frist. I tilfælde af, at den bekræftede beslutning ikke er blevet endelig, kan den pågældende anfægte enten den bekræftede beslutning, den bekræftende beslutning eller begge beslutninger (Domstolens dom af 11.5.1989, forenede sager 193/87 og 194/87, Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, Sml. s. 1045, præmis 26, og Rettens dom af 27.10.1994, sag T-64/92, Chavane de Dalmassy m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 723, præmis 25).

109 Det følger heraf, at såfremt fristerne efter traktatens artikel 173 for anlæggelse af sag til annullation af beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 endnu ikke var udløbet på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag, skal denne admitteres, selv om den anfægtede beslutning eventuelt er rent bekræftende, for så vidt det heri erklæres, at lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding er forenelige med fællesmarkedet.

110 I henhold til artikel 173, stk. 5, skal annullationssøgsmål anlægges inden to måneder efter, at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren, eller i mangel heraf senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den.

Denne frist skal eventuelt forlænges under hensyn til afstanden, jf. artikel 102, stk. 2, i Rettens procesreglement og artikel 1 i bilag II til Domstolens procesreglement.

111 Selv om en beslutning, hvorefter en støtte, som en medlemsstat har givet meddelelse om, erklæres forenelig med fællesmarkedet, ikke meddeles andre end adressaten, dvs. medlemsstaten, og selv om den kun offentliggøres i summarisk form i EF-Tidende, kan en tredjemand ikke anlægge sag om annullation af beslutningen på et hvilket som helst tidspunkt. Det fremgår nemlig af retspraksis, at det påhviler den, der får kendskab til eksistensen af en retsakt, der vedrører ham, at anmode om retsaktens fulde tekst inden for en rimelig frist. Med dette forbehold begynder den ovennævnte tomånedersfrist først at løbe fra det tidspunkt, da den pågældende tredjemand har fået nøjagtigt kendskab til indholdet af og begrundelsen for den pågældende retsakt, således at han er i stand til at udøve sin søgsmålsret (dommen i sagen Socurte m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 49).

112 Det fremgår af sagsøgerens skrivelse af 23. november 1994 til det nederlandske Udenrigsministerium (bilag XVI til duplikken), at sagsøgeren allerede på dette tidspunkt var i besiddelse af en kopi af skrivelsen af 3. december 1992, med hvilken Kommissionen meddelte de nederlandske myndigheder sin beslutning af 25. november 1992. I denne skrivelse anfører sagsøgerens advokat nemlig: »Jeg er allerede i besiddelse af en kopi af Kommissionens skrivelse af 3. december 1992.« Senest den 23. november 1994 havde sagsøgeren således nøjagtigt kendskab til indholdet af og begrundelsen for den pågældende retsakt, således at virksomheden var i stand til at udøve sin søgsmålsret.

113 Det følger heraf, at tomånedersfristen i traktatens artikel 173, stk. 5, som forlænget under hensyn til afstanden med seks dage, jf. artikel 102, stk. 2, i Rettens procesreglement og artikel 1 i bilag II til Domstolens procesreglement, var udløbet for så vidt angår beslutningen af 25. november 1992, da nærværende sag blev anlagt den 9. oktober 1995.

114 For så vidt angår beslutningen af 29. marts 1994 kan det konstateres, at den nederlandske regerings sagsindlæg af 8. februar 1995, som blev indgivet i forbindelse med tvisten mellem regeringen på den ene side og VEWIN og sagsøgeren på den anden side (bilag B til den supplerende klage af 17.3.1995; bilag 5 til stævningen), nævner Kommissionens skrivelse af 13. april 1994, hvorved beslutningen af 29. marts 1994 meddeltes den nederlandske regering, og angiver, at denne beslutning fremlægges som bilag 8 til det nævnte sagsindlæg (punkt 24). Udspurgt herom i retsmødet har sagsøgeren erkendt, at virksomheden senest den 8. februar 1995 havde et nøjagtigt kendskab til selve teksten til beslutningen af 29. marts 1994. Da nærværende sag blev anlagt den 9. oktober 1995, var fristen for anlæg af annullationssøgsmål, forlænget med seks dage under hensyn til afstanden, derfor ligeledes udløbet for så vidt angår beslutningen af 29. marts 1994.

115 Sagsøgerens argument om, at beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 manglede begrundelse, hvilket bevirkede, at sagsøgeren ikke var i stand til at vurdere, om sag burde anlægges, må forkastes. Hvis nemlig sagsøgeren fandt, at beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 ikke var tilstrækkeligt begrundede, kunne sagsøgeren under et annullationssøgsmål rettet mod beslutningerne have gjort gældende, at beslutningerne ikke var eller var utilstrækkeligt begrundede, hvorved bemærkes, at en eventuel manglende eller utilstrækkelig begrundelse ikke er til hinder for, at søgsmålsfristen løb.

116 Der kan heller ikke gives sagsøgeren medhold i, at det følger af den hævdede mangel med hensyn til begrundelsen, at beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 ikke var kommet til eksistens, idet en mangel med hensyn til begrundelsen ikke i sig selv fører til, at der foreligger en nullitet. En retsakt anses kun for en nullitet i tilfælde af, at den er behæftet med en mangel, hvis grovhed er så åbenlys, at den ikke kan tolereres af Fællesskabets retsorden (Domstolens dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, præmis 49 og 50), en situation, der på ingen måde foreligger under nærværende sags omstændigheder.

117 Sagsøgeren har videre gjort gældende, at alene det nederlandske parlaments forslag fra december 1994 udgjorde en »påtænkt« støtte som anført i traktatens artikel 93, stk. 3. Det ville således have været for tidligt for sagsøgeren at anfægte beslutnin-

gerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, eftersom disse ikke angik »påtænkt« støtte i den nævnte bestemmelses forstand.

118 Dette argument må ligeledes forkastes. Traktatens artikel 93, stk. 3, foreskriver meddelelse af »enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger«. Støtteforanstaltninger skal således meddeles Kommissionen, mens de endnu er på projektstadiet, dvs. før de gennemføres, og mens de endnu kan tilpasses under hensyn til Kommissionens eventuelle bemærkninger. Da artikel 93, stk. 3, ikke indeholder noget formelt kriterium, tilkommer det hver medlemsstat at afgøre, på hvilket stadium af lovgivningsproceduren den beslutter at forelægge forslaget om støtte for Kommissionen til bedømmelse, dog således, at forlaget ikke må gennemføres, før Kommissionen har erklæret støtten forenelig med fællesmarkedet.

119 De nederlandske myndigheders meddelelser af 7. august 1992 og 6. december 1993 angik henholdsvis støtte og en ændring af en støtte indeholdt i et lovforslag, der var forelagt det nederlandske parlament. De angik således »påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger« som anført i traktatens artikel 93, stk. 3. De nederlandske myndigheders fremgangsmåde, nemlig at give meddelelse om et lovforslag, der indeholdt forslag om støtte, før det formeligt blev vedtaget af det nationale parlament, vidner om en samvittighedsfuld overholdelse af de forpligtelser, som bestemmelserne i artikel 93 pålægger medlemsstaterne, idet fremgangsmåden gav mulighed for — under hensyn til Kommissionens eventuelle bemærkninger — at foretage ændringer af forslagets støtteelementer under selve lovgivningsprocessen.

120 Det fremgår af ovenstående, at beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994 var blevet endelige på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag. Den skal således afvises, hvis det må fastslås, at den anfægtede beslutning er rent bekræftende i forhold til beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, for så vidt lettelserne for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding ved den anfægtede beslutning erklæres forenelige med fællesmarkedet.

— Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutning er rent bekræftende

121 I den anfægtede beslutning (s. 9, syvende afsnit) har Kommissionen erklæret »støtteforanstaltningerne i WBM« for forenelige med fællesmarkedet. Denne udtalelse om forenelighed er således ikke begrænset til kun at angå de ændringer, der blev tilføjet WBM, og som blev meddelt Kommissionen den 27. oktober 1994. Spørgsmålet er herefter, om den anfægtede beslutning, for så vidt de former for støtte, der allerede var godkendt ved beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, erklæres forenelige med fællesmarkedet, blot er en bekræftelse af disse sidstnævnte, i hvilket tilfælde beslutningen ikke kan anfægtes (jf. den ovenfor i præmis 108 nævnte retspraksis), idet en sådan beslutning ikke giver interesserede parter mulighed for at rejse spørgsmålet om den bekræftede retsakts lovlighed på ny (Domstolens dom af 22.3.1961, forenede sager 42/59 og 49/59, SNUPAT mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 247, org. ref.: Rec. s. 99, på s. 146).

122 I så henseende fremgår det for det første, at Kommissionen ifølge den anfægtede beslutning alene har foretaget en undersøgelse af de former for støtte, hvorom der blev givet meddelelse den 27. oktober 1994, nemlig fritagelsen for skyllevand, fritagelsen for affaldsstoffer fra afsværtning og fritagelsen for genbrugsaffald af plastmateriale. Kommissionen anfører således (den anfægtede beslutning, s. 1, andet afsnit), at den »den 25. november 1992 [havde] godkendt den oprindelige affattelse af det lovforslag, hvorpå undtagelserne støttes«. Derpå beskriver Kommissionen (s. 4, 5 og 6) alene de tre fritagelser, hvorom der var givet meddelelse, hvorpå den i den retlige vurdering (s. 6-10) undersøger disse støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet.

123 Kommissionen anfører ganske vist (den anfægtede beslutning, s. 9, femte afsnit) vedrørende de former for støtte, der allerede var blevet godkendt den 25. november 1992, herunder lettelsen for selvforsynende virksomheder (således som ændret ved beslutningen af 29.3.1994) og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding, at den »ikke anser det for nødvendigt at ændre sin beslutning fra 1992, da de argumenter, der er anført i foranstående afsnit [i den anfægtede afgørelse], også gælder for loven i dens oprindelige affattelse«.

124 Imidlertid kan denne passage, når den placeres i sin sammenhæng, ikke anses for et indicium for, at de former for støtte, der allerede var blevet godkendt ved beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, er blevet gjort til genstand for en ny undersøgelse i den anfægtede beslutning.

125 Passagen må opfattes som et svar på sagsøgerens og VEWIN's klager af 16. december 1994 og 17. marts 1995, hvori klagerne krævede, at der indledtes en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angik samtlige former for støtte i WBM, idet de understregede: »Der er i virkeligheden tale om en samlet foranstaltning ... i hvilken samtlige afgifter, fritagelser og [samtlige] lettelser udgør et uadskilleligt hele« (supplerende klage af 17.3.1995, punkt 8.4). Passagen indebærer ikke, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse har foretaget en ny undersøgelse af de former for støtte, der var genstand for beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994; den skal derimod fortolkes således, at de grunde, som førte til, at Kommissionen erklærede de pågældende former for støtte forenelige med fællesmarkedet i beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, forbliver uændrede i den anfægtede beslutning.

126 Det forhold, at den anfægtede beslutning indeholder et svar på en anmodning, som blev fremsat i sagsøgerens klage, er uden betydning for, om sagen eventuelt kan antages til realitetsbehandling.

127 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens beslutninger på statsstøtteområdet har medlemsstaterne som adressater, også når beslutningerne angår statslige foranstaltninger, der ifølge indgivne klager udgør traktatstridig statsstøtte, og når det af beslutningerne fremgår, at Kommissionen har nægtet at indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2, fordi den er af den opfattelse, at de foranstaltninger, hvorover der klages, er forenelige med fællesmarkedet (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, a.st., præmis 45).

128 Den omstændighed, at Kommissionen som i det foreliggende tilfælde i anledning af undersøgelsen af nye former for støtte svarer på et argument eller en anmodning, som er fremsat af en klager vedrørende en særskilt, allerede godkendt støtte, viser ikke i sig selv, at de tidligere former for støtte er blevet undersøgt på ny af Kommissionen. Hvis den modsatte løsning blev anvendt, ville dette være ensbetydende med, at en virksomhed blot ved at indgive klage over en allerede godkendt støtte kunne forlænge fristen for anlæggelse af sag til annullation af godkendelsesbeslutningen, når fristen endnu ikke var udløbet, eller genåbne fristen, når godkendelsesbeslutningen allerede var blevet endelig på tidspunktet for sagens anlæg, uanset at søgsmålsfristen efter traktatens artikel 173 er præceptiv (dommen i sagen Mutual Aid Administration Services mod Kommissionen, a.st., præmis 38).

129 I øvrigt var Kommissionen ikke forpligtet til i den anfægtede beslutning at foretage en fornyet undersøgelse af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding, der allerede var blevet godkendt, idet de ændringer til WBM, der meddeltes institutionen den 27. november 1994, udgjorde selvstændige støtteforanstaltninger, som ikke kunne påvirke den vurdering, som Kommissionen i sine beslutninger af 25. november 1992 og 29. marts 1994 havde anlagt af det oprindelige forslag til WBM (Heineken Brouwerijen-dommen, a.st., præmis 21).

130 Sagsøgeren har i retsmødet på spørgsmål fra Retten erkendt, at to af de tre støtteforanstaltninger, der blev meddelt den 27. oktober 1994, nemlig fritagelsen for affaldsstoffer fra afsværtning og fritagelsen for genbrugsaffald af plastmateriale, var uden sammenhæng med de former for støtte, der var godkendt ved beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994.

131 Det kan således ikke med rimelighed antages, at fritagelsen for affaldsstoffer fra afsværtning og fritagelsen for genbrugsaffald af plastmateriale, der angår affaldsafgiften og henvender sig til en bestemt gruppe mulige interessenter, nemlig papir- og kartonindustrien samt plastikgenbrugsindustrien, kunne få indflydelse på virkningerne af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende

kunstvanding og markvanding, der angår afgiften af grundvand og fremmer egen indvinding af vand.

132 Når henses til forskellene mellem på den ene side fritagelserne vedrørende affaldsafgiften og på den anden side fritagelserne vedrørende grundvandsafgiften, er det udelukket, at fritagelsen for affaldsstoffer fra afsværtning og fritagelsen for genbrugsaffald af plastmateriale, der meddeltes Kommissionen den 27. oktober 1994, har kunnet påvirke den bedømmelse, Kommissionen allerede havde anlagt i sine beslutninger af 25. november 1992 og 29. marts 1994 af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding.

133 Sagsøgeren har gjort gældende, at den tredje form for støtte meddelt den 27. oktober 1994, nemlig fritagelsen for skyllevand, kunne påvirke bedømmelsen af lettelsen for selvforsynende virksomheder. Sagsøgeren oplyser, at de virksomheder, der er omfattet af fritagelsen for skyllevand, ofte er selvforsynende virksomheder, der allerede er omfattet af en afgiftslettelse vedrørende grundvand, hvilket forøger virkningerne af lettelsen for selvforsynende virksomheder.

134 Dette argument må forkastes. Den støtte, som selvforsynende virksomheder opnår, og som blev godkendt ved beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, påvirkes på ingen måde af fritagelsen for skyllevand, idet sidstnævnte fritagelse finder anvendelse på alt grundvand, der bruges til skylning af genbrugsemballage, hvad enten det leveres af en vandforsyningsvirksomhed eller indvindes af brugeren selv (se ovenfor, præmis 83). Når henses hertil kan fritagelsen for skyllevand ikke antages at påvirke virkningerne af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding, der godkendtes ved beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994.

135 I øvrigt viser den omstændighed, at det nederlandske parlament den 23. december 1994 vedtog WBM i sin helhed og ikke kun de ændringer, der meddeltes Kommissionen den 27. oktober 1994, ikke, at Kommissionen foretog en fornyet undersøgelse som følge af denne meddelelse af de former for støtte, der allerede var erklæret forenelige med fællesmarkedet.

136 Der kan heller ikke gives sagsøgeren medhold i virksomhedens argument vedrørende den omstændighed, at Kommissionen ved skrivelse af 25. januar 1995 anmodede den nederlandske regering om at få tilsendt den endelige tekst til WBM. Fremsendelsen til Kommissionen af den samlede tekst til WBM, således som den blev vedtaget af det nederlandske parlament den 23. december 1994, har nemlig kun kunne bekræfte Kommissionen i, at de former for støtte i WBM, der blev meddelt den 27. oktober 1994, var forskellige fra dem, der allerede var godkendt den 25. november 1992 og 29. marts 1994.

137 I øvrigt medfører den omstændighed, at der var tale om forskellige former for støtte, der blev undergivet Kommissionens bedømmelse, at man må forkaste enhver argumentation om, at de nederlandske myndigheder skulle have fulgt den praksis løbende at tilsende Kommissionen en række foreløbige forslag.

138 Der kan heller ikke gives sagsøgeren medhold i virksomhedens anbringende om, at Kommissionen forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning har ændret sit bedømmelsesgrundlag gennem vedtagelsen af de ovenfor omtalte fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det bestemmes nemlig heri udtrykkeligt (punkt 4.2), at rammebestemmelserne ikke får nogen »betydning for ordninger, der allerede er godkendt på tidspunktet for offentliggørelsen af rammebestemmelserne«. Efter sagsøgerens opfattelse påhvilede det Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen af 29. marts 1994 — og ikke i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning — at foretage en fornyet undersøgelse af den støtte, der allerede var godkendt ved Kommissionens beslutning af 25. november 1992. Beslutningen af 29. marts 1994, hvorved ændringer i den støtte, der godkendtes den 25. november 1992, erklæres forenelige med fællesmarkedet, ligger nemlig efter rammebestemmelsernes offentliggørelse i EF-Tidende, der fandt sted den 10. marts 1994. Beslutningen af 29. marts 1994 er imidlertid blevet endelig (se ovenfor, præmis 114).

139 Da den støtte, der blev givet meddelelse om den 27. oktober 1994, er forskellig fra den støtte, der allerede var godkendt den 25. november 1992 og 29. marts 1994, ville Kommissionen endog have tilsidesat hensynet til retssikkerheden og beskyttelsen af den berettigede forventning, hvis den havde underkastet den allerede godkendte støtte en ny undersøgelse i den anfægtede beslutning. Det må i denne forbindelse understreges, at støtten i WBM allerede var blevet iværksat af de nederlandske myndigheder, da den anfægtede beslutning blev vedtaget. Selv om myndighederne havde iværksat samtlige former for støtte i WBM, herunder dem, der blev givet meddelelse om den 27. oktober 1994, men som endnu ikke var godkendt, ville gennemførelsesforbuddet i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, ikke have fundet anvendelse på lettelsen for selvforsynende virksomheder eller på fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding, idet der var tale om selvstændige former for støtte, der allerede havde været genstand for en tidligere bedømmelse (jf. Heineken Brouwerijen-dommen, a.st., præmis 22).

140 De to former for støtte i WBM, i forhold til hvilke sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2, var således på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning ikke alene allerede erklæret for forenelige med fællesmarkedet, men var herudover blevet gennemført i overensstemmelse med reglerne i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Under disse omstændigheder havde Kommissionen alene kunnet foretage en fornyet undersøgelse af lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding i henhold til proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 1, om eksisterende støtte.

141 Det følger af det foregående, at den anfægtede beslutning skal anses for rent bekræftende i forhold til beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, for så vidt som lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding i beslutningen erklæres forenelige med fællesmarkedet. Da fristen for sagsanlæg til annullation af de to bekræftede beslutninger allerede var udløbet på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag, skal denne afvises, for så vidt den anfægter den bedømmelse, Kommissionen anlagde af de to former for støtte, der allerede var godkendt.

C — *De særlige omstændigheder, sagsøgeren har påberåbt sig som begrundelse for, at sagen bør antages til realitetsbehandling*

142 I stævningen har sagsøgeren påberåbt sig yderligere to argumenter som begrundelse for, at nærværende sag bør antages til realitetsbehandling, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2.

143 Sagsøgeren har for det første anført, at virksomheden til Kommissionen har indgivet en klage og derpå en supplerende klage, som nævnes i den anfægtede beslutning. Sagsøgeren er af den opfattelse, at søgsmålet bør admitteres for at beskytte de processuelle rettigheder, sagsøgeren kan gøre gældende over for Kommissionen. I så henseende er Kommissionen under en »indledende procedure«, når den får en klage, hvori der er anført vægtige argumenter vedrørende en støtteforanstaltnings forenelighed, forpligtet til at foretage en detaljeret og upartisk undersøgelse af sagen, og, når Kommissionen har til hensigt at forkaste klagen, først at give klageren mulighed for at tage stilling til de oplysninger, den har indsamlet, og de konklusioner, den udleder heraf (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, Rettens dom af 18.9.1995, sag T-49/93, SIDE mod Kommissionen, Sml. II, s. 2501, og dommen i sagen Sytraval og Brink's France mod Kommissionen, a.st.).

144 Det fremgår faktisk af Domstolens praksis, at Kommissionen ikke har pligt til at foretage høring af klagere under den indledende fase af undersøgelsen af støtte, jf. traktatens artikel 93, stk. 3 (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, a.st., præmis 59). Et krav om, at Kommissionen i forbindelse med den indledende procedure efter traktatens artikel 93, stk. 3, skal indlede en kontradiktorisk sagsbehandling i forhold til en klager, kunne føre til uoverensstemmelser mellem den procedureordning, der er fastsat i denne bestemmelse, og ordningen efter traktatens artikel 93, stk. 2 (a.st., samme præmis).

145 Sagsøgerens argument vedrørende en påstået krænkelse af virksomhedens processuelle rettigheder under den »indledende procedure« skal således forkastes.

146 For det andet har sagsøgeren anført, at i tilfælde, hvor støtte gennemføres ved hjælp af fiskale eller parafiskale afgifter, kan personer og virksomheder, som pålægges sådanne skatter eller afgifter, for nationale domstole modsætte sig opkrævningen af dem eller fordre dem tilbagebetalt (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Sml. I, s. 5505, præmis 12 ff., af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest, Sml. I, s. 1847, af 11.6.1992, forenede sager C-149/91 og C-150/91, Sanders Adour og Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, Sml. I, s. 3899, præmis 25 og 26, og domme af 16.12.1992, sag C-17/91, Lornoy m.fl., Sml. I, s. 6523, og sag C-114/91, Claeys, Sml. I, s. 6559). Denne ret ville være illusorisk, hvis de skatte- eller afgiftspligtige ikke for Retten kunne anfægte Kommissionens godkendelse af den ydede støtte. I så fald ville Kommissionen nemlig have enekompetence vedrørende bedømmelsen af støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet, og de nationale domstole har ingen kompetence til at kontrollere Kommissionens foranstaltninger på dette område. Hvis nærværende sag skulle blive afvist, ville undersøgelsen af Kommissionens beslutning om ikke at indlede en formel procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, således de facto være unddraget enhver judiciel kontrol.

147 Retten skal minde om, at i det foreliggende tilfælde er sagen anlagt for sent, for så vidt angår de to former for støtte i WBM, i forhold til hvilke sagsøgeren har status som interesseret part efter traktatens artikel 93, stk. 2. De af sagsøgeren påberåbte omstændigheder kan på ingen måde begrunde, at søgsmålsfristen efter traktatens artikel 173 på ny begynder at løbe. Selv om nationale domstole ikke har kompetence til at udtale sig om en støttes forenelighed med fællesmarkedet (Domstolens dom af 9.8.1994, sag C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Sml. I, s. 3829, præmis 17), kan de dog behandle spørgsmålet om gyldigheden af en kommissionsbeslutning, hvorved en støtte erklæres forenelig med fællesmarkedet. Da kompetencen til at konstatere en fællesskabsretsakts ugyldighed, når spørgsmålet rejses for en national ret, er forbeholdt Domstolen, skal den nationale domstol, der finder, at den pågældende beslutning er ugyldig, forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål i medfør af traktatens artikel 177 (Domstolens dom af 22.10.1997,

sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 14-17). Hvis sagsøgerens opfattelse blev tiltrådt, ville dette være ensbetydende med en anerkendelse af, at ethvert søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person med påstand om annullation af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution skulle admitteres, eftersom de nationale domstole ikke har kompetence til selv at konstatere ugyldigheden af de nævnte institutioners retsakter (samme dom, præmis 20). Konsekvensen af en sådan fortolkning ville være at fratage betingelsen om, at en sagsøger skal være individuelt berørt som anført i traktatens artikel 173, stk. 4, enhver retlig betydning.

148 Det sidste argument, sagsøgeren har anført, skal herefter ligeledes forkastes.

D — *Samlet konklusion*

149 Det fremgår i det hele af det anførte, at sagsøgeren alene kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, for så vidt lettelsen for selvforsynende virksomheder og fritagelsen vedrørende kunstvanding og markvanding ved beslutningen erklæres for forenelige med fællesmarkedet. Imidlertid er den anfægtede beslutning, for så vidt der ved denne er meddelt godkendelse af disse to former for støtte, en bekræftende retsakt i forhold til beslutningerne af 25. november 1992 og 29. marts 1994, over for hvilke der ikke er rejst sag inden for de gældende frister.

150 Det må herefter konstateres, at sagen skal afvises.

Sagens omkostninger

151 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og skal derfor bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

152 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Nederlandene skal derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sine egne omkostninger samt Kommissionens omkostninger.

3) Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. september 1998.

H. Jung P. Lindh

Justitssekretær Afdelingsformand