mod statsstøtte til transport med jernbane af mineraler. Andre erhvervsdrivende, herunder navnlig transportvirksomheder og købere, berøres ligeledes af en sådan beslutning, hvorfor det ikke kan antages, at denne berører erhvervsdrivende, hvis antal eller identitet var bestemt og kunne fastlægges på tidspunktet for beslutningens vedtagelse.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-6/92 *

I — Faktiske omstændigheder

Legge finanziaria nr. 887 af 22. december 1984 (finansloven for 1985, offentliggjort i tillægget til Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 356 af 29.12.1984, bilag 3) indeholder bestemmelse om, at den italienske stat skal afholde en del af udgifterne til jernbanetransport af visse varer fra Sardinien og Sicilien, nærmere bestemt 30%, hvis de befordrede varer er råmalm, og 60%, hvis det drejer sig om mineraler, der er fremstillet og forarbejdet i de ovennævnte områder.

Ordningen er omhandlet i lovens artikel 19, sidste led, der lyder således:

»For transport af løst indladede mineraler fremstillet på øerne og ekspederet herfra, gives der et nedslag på 30% i de nationale jernbaners takster. Dette nedslag forhøjes til 60% for mineraler fremstillet og forarbejdet på øerne. Udgifterne hertil afholdes af statskassen, som refunderer de skyldige beløb efter fællesskabsreglerne til de nationale jernbaner.«

Kommissionen fandt at burde undersøge, om den italienske ordning var forenelig med EØF-traktatens artikel 80. Ifølge denne bestemmelse må medlemsstaterne ikke anvende præferencevilkår i forbindelse med transport af varer til fordel for bestemte virksomheder, men Kommissionen er beføjet til at give bemyndigelse til sådanne foranstaltninger efter at have vurderet, hvorvidt de må anses for påkrævede for de pågældende områder, og på hvilken måde de påvirker konkurrencen mellem de forskellige transportformer.

Artikel 80 har følgende ordlyd:

»1. Ved transport inden for Fællesskabet er det fra begyndelsen af anden etape forbudt medlemsstaterne at anvende priser og vilkår,

* Processprog: italiensk.

der indebærer nogen form for understøttelse eller beskyttelse til fordel for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse dertil.

2. Kommissionen undersøger på eget initiativ eller på begæring af en medlemsstat de i stk. 1 omhandlede priser og vilkår, idet den på den ene side især tager hensyn til de krav, som en hensigtsmæssig regional økonomisk politik stiller, til de underudviklede områders behov og til problemerne i områder, der er alvorligt berørt af politiske forhold, og på den anden side til virkningerne af disse priser og vilkår på konkurrencen mellem de forskellige transportgrene.

Efter at have indhentet udtalelse fra de pågældende medlemsstater træffer Kommissionen de fornødne beslutninger.

3. Det i stk. 1 omhandlede forbud gælder ikke konkurrencetariffer.«

I medfør af artikel 80, stk. 2, opfordrede Kommissionen ved skrivelser af 7. september 1989 og 18. december 1989 den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger. Derefter søgte Kommissionen ved skrivelse af 1. august 1990 at få aftalt en dato for et møde. Endelig vedtog Kommissionen, da den ikke havde modtaget noget tilfredsstillende svar fra de italienske myndigheder, beslutning 91/523/EØF af 18. september 1991 om afskaffelse af de italienske jernbaners nedsatte takster i forbindelse med transport af løst indladede mineraler og mineraler fremstillet og forarbejdet på Sicilien og Sardinien (EFT L 283, s. 20, herefter benævnt »beslutningen«).

Af betragtningerne til beslutningen fremgår det, at Kommissionen fandt, at den italienske ordning var uforenelig med traktatens artikel 80 derved, at den havde til formål at støtte bestemte virksomheder fra de ovennævnte områder og ikke var nødvendig for disse områders udvikling, og at den havde en skadelig indflydelse på konkurrencen mellem de forskellige transportformer.

For så vidt angår betydning af støtteordningen for de pågældende områders udvikling har Kommissionen fastslået, at

»nedslagene i taksterne ydes uden tidsbegrænsning, og sådan støtte virker ikke fremmende for en strukturbetinget udvikling og for en forbedring af situationen i de pågældende områder; [foranstaltningerne] kan ikke begrundes med regionalpolitiske overvejelser og afhjælper ikke behovene i mindre udviklede områder«.

For så vidt angår ordningens indvirkning på konkurrencen mellem transportformer har Kommissionen fastslået, at

»dette ville kunne virke til skade for og i vid udstrækning ændre andre transportformers konkurrencemæssige stilling; Kommissionen er blevet bekendt med, at der i praksis har været sådanne skadevirkninger i konkrete tilfælde; der er allerede en betydelig uligevægt mellem den mængde varer, der transporteres til Sicilien og til Sardinien, og den, der transporteres fra disse områder, hvorfor transportvirksomhederne under normale konkurrencevilkår allerede har vanskeligheder med at finde ladninger, der skal transporteres fra øerne; de nedsatte takster vil kun kunne øge disse vanskeligheder«.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. januar 1992 har Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (herefter benævnt »sammenslutningen«), Società italiana sali alcalini SpA, Thalassia SpA, Laviosa chemica mineraria SpA samt Società sarda di bentonite SpA under henvisning til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag, hvorunder sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— For så vidt angår realiteten annullation af Kommissionens beslutning 91/523/EØF om afskaffelse af de italienske jernbaners nedsatte takster i forbindelse med transport af løst indladede mineraler og mineraler fremstillet og forarbejdet på Sicilien og Sardinien.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ved processkrift indleveret den 7. februar 1992 har Kommissionen i medfør af artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement fremsat begæring om, at Domstolen

— træffer afgørelse om formaliteten uden at indlede behandlingen af sagens realitet

— træffer bestemmelse om sagens afvisning

— tilpligter sagsøgerne at betale sagens omkostninger.

I sagsøgernes skriftlige indlæg, der blev indleveret den 23. marts 1992, har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster den af Kommissionen nedlagte påstand om sagens afvisning, tilpligter Kommissionen at betale omkostningerne i forbindelse med behandlingen af formalitetsspørgsmålet og udsætter afgørelsen om sagens omkostninger i øvrigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet uden forudgående bevisoptagelse at indlede særskilt mundtlig forhandling om afvisningspåstanden alene.

Ved kendelse af 17. december 1992 har afdelingsformanden taget en begæring fra regionerne Sicilien og Sardinien om at måtte intervenere til støtte for sagsøgernes påstande til følge.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgerne har gjort gældende, at annullationssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

Til støtte herfor har de i første række gjort gældende, at de har en retlig interesse i at opnå en annullation af den omtvistede beslutning. Deres ræsonnement bygger på tre argumenter.

Det første argument: Beslutningen er til hinder for, at der tillades støtteforanstaltninger, og denne hindring vil blive fjernet ved en dom om annullation. Efter at beslutningen er annulleret, kan sagsøgerne forlange, at Kommissionen vedtager en anden beslutning, som

for at være i overensstemmelse med traktaten skal tillade de omhandlede foranstaltninger, da disse er nødvendige for udviklingen af de pågældende områder, og de ikke har nogen skadelig indvirkning på konkurrencen mellem forskellige transportformer.

Kravet på en sådan beslutning følger af traktatens artikel 80, stk. 2, hvorefter Kommissionen på eget initiativ kan give bemyndigelse til støtteforanstaltninger, uden at dette forudsætter en begæring fra en medlemsstat. Denne bestemmelse indebærer, at fysiske eller juridiske personer kan fremsætte begæring om bemyndigelse til Kommissionen, og at Kommissionen skal imødekomme begæringen eller, såfremt den afviser den, begrunde sin stillingtagen.

Det andet argument: I modsætning til, hvad Kommissionen hævder, følger forbuddet mod de italienske foranstaltninger af beslutningen og ikke af traktaten. Sagsøgerne har således en retlig interesse i at søge beslutningen annulleret.

Sagsøgerne gør herved gældende, at Kommissionen, hvis forbuddet fulgte af traktaten, burde have anlagt en traktatbrudssag mod Italien allerede på tidspunktet for ikrafttrædelse af de forbudte foranstaltninger (1.1.1985). Endvidere indeholder traktaten andre forbud, som kan fraviges af medlemsstaterne, hvis Kommissionen eller Rådet giver bemyndigelse dertil. I denne henseende har sagsøgerne uden at henvise til bestemte tilfælde anført, at Domstolen i ingen situationer, der har været omfattet af forbud, på grund af manglende retlig interesse har afvist annullationssøgsmål anlagt af privatretlige juridiske personer til prøvelse af retsakter fra Kommissionen eller Rådet, hvorved en begæret afvigelse er blevet afvist.

Endvidere gør sagsøgerne gældende, at de (i) berøres (ii) umiddelbart og (iii) individuelt af den anfægtede beslutning. De er berørt, da de drager fordel af de støtteforanstaltninger, der er omhandlet i den omtvistede beslutning. Der er tale om umiddelbare virkninger for sagsøgerne af beslutningen, da denne intet skøn overlader til Italien, som efter beslutningen er forpligtet til at ophæve foranstaltningerne. Sagsøgerne er individuelt berørt, eftersom de tilhører den begrænsede kategori af virksomheder, der enten udvinder eller fremstiller de i beslutningen omhandlede produkter på Sicilien eller Sardinien, og eftersom de pågældende virksomheder på grund af deres begrænsede antal kunne identificeres af Kommissionen på tidspunktet for vedtagelse af den omtvistede beslutning.

Der er en individuel forbindelse mellem sagsøgerne og den anfægtede retsakt som forudsat i Domstolens praksis, hvorefter en sådan forbindelse består, når retsakten er vedtaget under hensyn til den pågældende sagsøgers særlige stilling, eller når retsakten vedrører en begrænset kreds af retssubjekter, hvoriblandt sagsøgeren, som kan identificeres på tidspunktet for retsaktens vedtagelse, jf. dom af 15. juli 1963 (sag 25/62, Plaumann, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 189), af 1. juli 1965 (forenede sager 106/63 og 107/63, Toepfer, Sml. 1954-1964 s. 67, org. ref.: Rec. s. 525) og af 23. november 1971 (sag 62/70, Bock, Sml. s. 239, org. ref.: Rec. s. 897).

For det tredje gør sagsøgerne gældende, at ingen anden betingelse ud over de ovennævnte skal være opfyldt, for at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Det er navnlig ikke nogen forudsætning, at sagsøgerne godtgør, at Italien alene var beslutningens tilsyneladende adressat, og at

beslutningen i virkeligheden var rettet til dem. En sagsøger er alene forpligtet til at godtgøre, at vedkommende er den anfægtede retsakts virkelige adressat, når det drejer sig om en forordning. Sagsøgeren skal i så fald dokumentere, at retsakten under foregivende af at være en forordning i virkeligheden er en beslutning, som berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

Kommissionen har gjort gældende, at sagen må afvises.

Indledningsvis har Kommissionen anført, at bemyndigelsen til at anvende støtteforanstaltninger som de i Italien gældende udgør en undtagelse fra forbuddet mod præferencetariffer, og at bestemmelser om undtagelser fra traktaten skal fortolkes indskrænkende. Det følger heraf, at en sag anlagt til prøvelse af en beslutning, hvorved en undtagelse nægtes, kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt strenge krav er opfyldt.

Kommissionen har herefter nærmere redegjort for årsagerne til, at disse krav i denne sag ikke kan anses for opfyldt.

For det første er forbuddet mod præferencetariffer samt betingelserne for at opnå en undtagelse indeholdt i selve traktaten. I beslutningen fastslås det blot, at disse betingelser ikke var opfyldt i dette tilfælde, hvilket ikke i sig selv har bevirket nogen ændring af sagsøgernes retsstilling.

Heraf følger to forhold.

For det første har beslutningen ingen retsvirkninger og kan derfor ikke være genstand for et søgsmål.

For det andet har sagsøgerne ingen retlig interesse i at opnå annullation af en retsakt, som retligt ikke berører dem.

Hvad nærmere angår spørgsmålet om retlig interesse gælder det endvidere, at en dom om annullation ikke ville medføre, at forbuddet mod støtteforanstaltningerne ikke bestod, da forbuddet følger af selve traktaten. I øvrigt ville sagsøgerne i tilfælde af en sådan dom ikke kunne forlange, at Kommissionen vedtager en beslutning, hvorved den giver bemyndigelse til foranstaltningerne. I henhold til artikel 80 har virksomheder således ikke på dette område nogen initiativret.

Kommissionen gør herefter gældende, at sagsøgerne ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

Der må herved sondres mellem på den ene side sammenslutningen, der som sammenslutning af virksomheder i sagen handler på sine medlemmers vegne, og på den anden side de virksomheder, der har anlagt sagen på egne vegne.

Sammenslutningen skal godtgøre, at en egen interesse — dvs. en interesse, der er forskellig fra medlemmernes — er blevet krænket (kendelse af 24.10.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 937, dom af 11.7.1979, sag 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, Sml. s. 2429, og forslag til afgørelse fra

generaladvokat Mancini ad dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI, Sml. s. 2469), hvilket ikke fremgår af sagen.

Hvad angår virksomhederne er disse alene berørt i deres objektive egenskab af virksomheder, der udøver bestemte aktiviteter på Sicilien eller Sardinien på samme måde som alle de virksomheder, der aktuelt eller potentielt befinder sig i samme situation. En sådan tilknytning er ikke tilstrækkelig til at kunne anlægge sag (dom af 14.7.1983, sag 231/82, Spijker Kwasten, Sml. 2559, og af 14.11.1991, forenede sager C-232/91 og C-233/91, Nikou Petridi, Sml. I, s. 5351).

Endelig må sagen afvises som følge af, hvem der er adressat for beslutningen. For at sagen kan antages til realitetsbehandling, skal sagsøgerne kunne godtgøre, at beslutningen kun tilsyneladende var rettet til Italien, men i virkeligheden var rettet til sagsøgerne. Dette krav er ikke opfyldt her, da beslutningen angår det politiske valg i Italien, som indførelsen af de pågældende foranstaltninger var udtryk for. Dette valg er blevet anset for uforeneligt med traktaten, og beslutningen har været det retlige instrument, hvorved dette forhold er blevet meddelt den, der har truffet foranstaltningerne.

IV — Svar på Domstolens spørgsmål

I retsmødet den 11. februar 1993 har Domstolen opfordret sagsøgerne til at fremlægge en liste over de af præferencetarifferne begunstigede med angivelse af, i hvilken egenskab de pågældende har været omfattet.

Sagsøgerne har fremlagt en liste over fem begunstigede. Blandt disse fem er to af de selskaber, der har anlagt denne sag, nemlig Società italiana sali alcalini SpA og Società sarda di bentonite SpA. Tre af de begunstigede er ikke blandt sagsøgerne. Disse er S. I. E. S. SpA, der har hjemsted i Trapani, Sviluppo industriale miniere sarde SpA, der har hjemsted i Villaspeciosa (dette selskab er dog kontrolleret af Laviosa chemica mineraria SpA, som er sagsøger i sagen), og Maffei SpA, der har hjemsted i Milano (et selskab, der kontrollerer Srl Maffei sarda cagliari, der er indehaver af en driftskoncession på en feldspat-forekomst).

Sagsøgerne har endvidere oplyst følgende: »Tidligere har følgende virksomheder været omfattet af de fordele, som der er spørgsmål om, i korte perioder og for begrænsede mængder produkter: Thalassia SpA, der er sagsøger i sagen (Thalassia SpA er fuldt ud kontrolleret af Società italiana sali alcalini SpA), ENI-koncernen ved selskaberne EVC SpA og SAMIM SpA, som koncernen kontrollerer, og EFIM-koncernen ved selskabet ALUMIX SpA, som koncernen kontrollerer.«

Sagsøgerne har herudover fremlagt kopier af fire fragtbreve.

Regionen Sardinien har gjort gældende, at det fremgår af den nævnte liste, at alle de virksomheder, som har været omfattet af de nedsatte takster, driver miner eller saltværker på Sicilien eller Sardinien. I henhold til kongelig anordning nr. 1443 af 29. juli 1927 kan miner og saltværker dog alene drives, såfremt der er givet koncession. At være indehaver af en sådan koncession er således en nødvendig betingelse for, at en virksomhed kan være omfattet af taksterne.

Ifølge regionen berører den omtvistede beslutning sagsøgerne umiddelbart, da den påbyder den italienske stat at ophæve en foranstaltning, som sagsøgerne konkret har draget fordel af. Derudover berører beslutningen sagsøgerne individuelt, da de er indehavere af en minekoncession, der er givet af den italienske stat, hvilket adskiller sagsøgerne fra samtlige andre erhvervsdrivende.

Regionen Sardinien anfører herved, at et retssubjekt kan være individuelt berørt af en beslutning rettet til tredjemand, når faktiske eller retlige omstændigheder adskiller vedkommende fra andre retssubjekter på lignende måde som retsaktens formelle adressat. Dette må antages at fremgå af dom af 17. september 1980 (sag 730/79, Philip Morris, Sml. 2671) og af 2. februar 1988 (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl., Sml. s. 219).

I Philip Morris-sagen var forholdet det, at kun én virksomhed kunne være modtager af den af den pågældende medlemsstat påtænkte støtte. Andre virksomheder kunne ikke alene på eget initiativ have bragt sig i samme situation som Philip Morris. Hvad derimod angår Van der Kooy-sagen var forholdet det, at en hvilken som helst virksomhed som støtteberettiget kunne have befundet sig i samme situation som sagsøgeren. Det må antages at fremgå af dommen af 1. juli 1965 i Toepfer-sagen, jf. ovenfor, dommen af 23. november 1971 i Bock-sagen, jf. ovenfor, og dom af 27. november 1984 (sag 232/81, Agricola Commerciale Olio, Sml. 3881), at der foreligger en individuel retlig interesse, når det ikke alene beror på en privatretlig persons egen vilje, om den pågældende tilhører eller ikke tilhører den kategori af retssubjekter, som er umiddelbart berørt af retsakten.

Regionen Sicilien har ligeledes støttet sagsøgernes påstande. Ifølge den udgør de, der er begunstigede af de nedsatte takster på grund af beskaffenheden af de varer, for hvilke disse takster gælder, en lille gruppe virksomheder og kan identificeres derved, at de er indehavere af minekoncessioner.

Kommissionen har oplyst, at den har rettet henvendelse til de italienske jernbaner vedrørende den af sagsøgernes fremlagte liste.

De italienske jernbaner har herved over for Kommissionen meddelt, at listen er nøjagtig, men at de deri nævnte virksomheder ikke kan anses for en lille gruppe, da enhver, der opfylder de i loven fastsatte krav for at kunne benytte sig af de fordelagtige takster, er berettiget dertil.

Kommissionen har på dette grundlag gjort gældende, at listen ikke er noget bevis for, at det drejer sig om en lille gruppe virksomheder.

Kommissionen har endvidere anført, at det savner grundlag, når sagsøgerne hævder, at alene indehaverne af en koncession på udnyttelse af miner kan gøre brug af de omhandlede takster. Det fremgår således af de af sagsøgerne fremlagte fragtbreve, at brugeren for at have ret til tariffen alene skal bekræfte, at transporten angår mineraler fremstillet eller forarbejdet på Sardinien eller Sicilien. Der gælder herved, at forarbejdning af mineraler ikke kræver koncession fra myndighederne, og det samme er tilfældet for transport af sådanne mineraler. På nogle af de fragtbreve, der er fremlagt af sagsøgerne, er der endvidere angivet en anden afsender end noget af de på listen opførte selskaber. Under alle omstændigheder kan et

krav om en administrativ koncession på udnyttelse af en mine ikke anses for tilstrækkeligt til, at koncessionsindehaverne udgør en kategori af retssubjekter, som er individuelt berørt i den i traktatens artikel 173 forudsatte betydning. Enhver kan således søge om en sådan koncession.

Herudover angiver listen ikke såvel faktiske som potentielle brugere af tariffen, men alene de faktiske brugere. Sagsøgerne har herved ikke været i stand til at angive, om de transportaftaler, som disse brugere underskrev, tillagde disse hele eller kun en del af det tilladte nedslag i taksterne. Visse af kontrakterne kan have være indgået med en cif- eller en fob-klausul, ifølge hvilken transportudgifterne påhvilede køberne. Desuden kan nedslaget i prisen enten alene være til fordel for transportvirksomheden, eller det kan fordeles mellem transportvirksomhederne og køberne, som dermed ligeledes bliver begunstiget heraf.

Endelig er det alene jernbanerne, der kan anses for individuelt berørt af beslutningen. Ved denne afskaffes en præferencebehandling i forhold til deres konkurrenter, og ligestillingen genoprettes mellem de forskellige offentlige og private virksomheder, som varetager land- og søtransport af varer på ruter med afgang fra Sicilien og Sardinien.

Kommissionen har herefter sammenfattende gjort gældende, at sagen må afvises.

R. Joliet
Refererende dommer