

# Sag C-279/08 P

## Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene

»Appel — statsstøtte — artikel 87, stk. 1, EF — ordning for omsættelige emissionsrettigheder for nitrogenoxid — kvalificeringen af den nationale foranstaltning som statsstøtte — beslutning om en støttes forenelighed med fællesmarkedet — begrebet »selektivitet« — fordel finansieret med statsmidler — miljøbeskyttelse — begrundelsespligt — antagelse til realitetsbehandling«

Forslag til afgørelse fra generaladvokat P. Mengozzi fremsat den 22. december 2010 . . . . .	I - 7677
Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 8. september 2011 . . . . .	I - 7714

### Sammendrag af dom

1. *Annullationsøgsmål — akter, der kan være genstand for søgsmål — begreb — akter, der fremkalder bindende retsvirkninger — beslutning, som kvalificerer en anmeldt foranstaltning som statsstøtte og erklærer den for forenelig med fællesmarkedet — omfattet (Art. 87 EF, 88 EF og 230 EF; Rådets forordning nr. 659/1999)*
2. *Statsstøtte — begreb — foranstaltningens selektive karakter (Art. 87, stk. 1, EF)*

3. *Statsstøtte — begreb — foranstaltningens selektive karakter*  
(Art. 87, stk. 1, EF)
4. *Statsstøtte — begreb — vurdering efter kriteriet om sædvanlige markedsvilkår*  
(Art. 87, stk. 1, EF)
5. *Statsstøtte — begreb — støtte hidrørende fra statsmidler*  
(Art. 87, stk. 1, EF)
6. *Statsstøtte — beslutning fra Kommissionen, som kvalificerer en foranstaltning som statsstøtte — begrundelsespligt — rækkevidde*  
(Art. 87, stk. 1, EF og 296 TEUF)

1. Hvis Kommissionen efter den foreløbige undersøgelse konstaterer, at en anmeldt ordning ganske vist er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, vedtager den en beslutning om ikke at gøre indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 om anvendelsen af artikel 88 EF. En sådan beslutning medfører bl.a., at proceduren for eksisterende støtteordninger i den nævnte forordning, og navnlig den procedure, der fremgår af forordningens artikel 17-19 og 21, der pålægger medlemsstaten en forpligtelse til at fremsende en årlig

rapport om alle eksisterende støtteordninger, finder anvendelse.

En fejlagtig kvalificering af en ordning som statsstøtte har derfor visse juridiske konsekvenser over for den medlemsstat, der har anmeldt den, for så vidt som denne ordning er underlagt en konstant og en regelmæssig kontrol fra Kommissionens side, således at denne medlemsstat råder over en begrænset manøvrerområde ved gennemførelsen af den anmeldte ordning.

Det følger nødvendigvis heraf, at en beslutning, der er baseret på artikel 87, stk. 1 og 3, EF, som, idet den kvalificerer den omhandlede ordning som statsstøtte, erklærer den for forenelig med fællesmarkedet, må betragtes som en anfægtelig retsakt i medfør af artikel 230 EF. En sådan beslutning om forenelighed med fællesmarkedet i medfør af artikel 87, stk. 1 og 3, EF har ligeledes en endelig karakter og udgør ikke en forberedende foranstaltning.

(jf. præmis 40-42)

2. For at bevise, at en foranstaltning, der kan kvalificeres som statsstøtte, finder anvendelse på selektiv vis over for visse virksomheder eller visse produktioner, påhviler det Kommissionen at påvise, at denne har indført differentieringer mellem virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation i forhold til det formål, der forfølges med ordningen.

Eftersom Kommissionen i den forbindelse i sin beslutning konstaterer, at visse virksomheder, som er omfattet af en foranstaltning, der er kvalificeret som statsstøtte, tilhører en særlig gruppe af store industrivirksomheder, som er aktive i handelen mellem medlemsstaterne og har en fordel, som ikke er tilgængelig for andre virksomheder, og som består i at

kunne omsætte den økonomiske værdi af de emissionsreduktioner, som de gennemfører, i penge ved at konvertere reduktionerne til omsættelige emissionsrettigheder eller, hvor det er relevant, i at undgå at skulle betale bøder, når de overskrider det loft for nitrogenoxid-emissioner, som er fastsat af de nationale myndigheder, ved at købe sådanne emissionsrettigheder fra andre virksomheder, som er omfattet af den omhandlede statslige foranstaltning, mens andre virksomheder ikke har disse muligheder, er Kommissionen ikke forpligtet til at redegøre for sin beslutning yderligere i detaljer. Kommissionen kan i forbindelse med et støtteprogram i beslutningens begrundelse nøjes med at studere det omhandlede programs egenskaber ved bedømmelsen af, om det, på grund af ordninger i henhold til programmet, medfører en mærkbar fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og især vil kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne.

(jf. præmis 62, 63 og 65)

3. Artikel 87, stk. 1, EF sonderer ikke under hensyn til grundene til eller formålene med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger. Selv om miljøbeskyttelse udgør et af Det Europæiske Fællesskabs grundlæggende formål, kan nødvendigheden af at tage hensyn til dette formål ikke berettige udelukkelse af selektive foranstaltninger fra anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF, da der under alle omstændigheder med fordel kan tages hensyn til

miljøformålene, når statsstøtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet bedømmes i forhold til artikel 87, stk. 3, EF.

godtgøre, at den faktisk er berettiget på grund af den omhandlede ordnings karakter eller forvaltning.

(jf. præmis 75-78)

Hvad nærmere angår en foranstaltning, som indfører en ordning for omsættelige emissionsrettigheder for nitrogenoxid, der indebærer en differentiering mellem virksomheder på grundlag af et kvantitativt kriterium, såsom kriteriet om industrivirksomhedernes samlede termiske kapacitet, er de betydelige nitrogenoxid-emissioner fra de virksomheder, der er omfattet af den pågældende ordning, og en specifik standard for reduktion af udledninger, som gælder for disse, ikke tilstrækkeligt til, at denne ordning falder uden for kvalificeringen af selektive foranstaltninger i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, eftersom differentieringen mellem virksomhederne ikke kan anses for at ligge i en ordning, som har til formål at reducere forureningen fra industrien, og dermed være berettiget alene på grund af miljømæssige hensyn. Da et sådant sondringskriterium hverken kan være begrundet i karakteren eller den almindelige opbygning af den pågældende ordning, kan det ikke fratage den omhandlede ordning sin karakter af statsstøtte.

4. Foranstaltninger — uanset hvilken form de end måtte have — anses ligeledes for støtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder eller er at betragte som en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår.

Dette er tilfældet for en ordning, hvori kun visse virksomheder har mulighed for at kunne omsætte den økonomiske værdi af de nitrogenoxid-emissionsreduktioner, som de gennemfører, i penge ved at konvertere reduktionerne til omsættelige emissionsrettigheder eller, hvor det er relevant, i at undgå at skulle betale bøder, når de overskrider det loft for nitrogenoxid-emissioner, som er fastsat af de nationale myndigheder, ved at købe sådanne emissionsrettigheder fra andre virksomheder, som er omfattet af den omhandlede statslige ordning, eftersom omsætteligheden af nitrogenoxid-emissionsrettigheder frem for alt afhænger af, om medlemsstaten dels godkender salget af disse rettigheder, dels tillader de virksomheder, som har haft en for stor nitrogenoxidemission, at erhverve de manglende emissionsrettigheder fra andre

I den forbindelse påhviler det den medlemsstat, som har indført en sådan differentiering mellem virksomheder, at

virksomheder, og på den måde indvilliger i at skabe et marked for disse rettigheder.

foreskrevne standard, skal kompensere for overskridelsen i det efterfølgende år.

(jf. præmis 87-91)

Omsætteligheden af disse rettigheder kan ikke anses for at udgøre en modydelse til markedspris for indsatsen fra de virksomheder, der er omfattet af den omhandlede ordning, for at begrænse deres nitrogenoxid-emissioner, eftersom omkostningerne ved reduktion af nævnte emissioner er omfattet af de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget.

5. Betingelsen for at anse fordele for en støtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, er for det første, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og for det andet, at de kan tilregnes staten.

Disse virksomheders mulighed for at vælge mellem omkostningerne til køb af emissionsrettigheder og de omkostninger, der er forbundet med de foranstaltninger, der har til formål at begrænse nitrogenoxid-emissionerne, udgør i øvrigt en fordel for disse virksomheder. I øvrigt udgør valgmuligheden for de virksomheder, der er omfattet af den omhandlede ordning, for at handle med alle emissionsrettigheder og ikke kun med de bevillinger, der ved årets udgang frigøres ved den positive forskel mellem den godkendte emission og den faktiske emission, en yderligere fordel for disse virksomheder. Disse virksomheder kan råde over likvide midler ved at sælge deres emissionsrettigheder, inden vilkårene for disses endelige tildeling er opfyldt, uafhængigt af den omstændighed, at der gælder et loft for virksomhederne, og at de virksomheder, som overskrider den

Dette er tilfældet for en statslig ordning, der stiller nitrogenoxid-emissioner gratis til rådighed for visse virksomheder i stedet for at sælge dem eller tildele dem ved licitation, og indfører en ordning, som giver mulighed for at omsætte disse rettigheder på markedet, selv om de er forbundet med et maksimalt loft, idet den giver de virksomheder, som er omfattet af den omhandlede ordning, mulighed for at købe emissionsrettigheder for at undgå at betale bøder. Omsætteligheden af nitrogenoxid-emissionsrettigheder udgør en fordel, der er indrømmet visse virksomheder af den nationale lovgiver, og som kan indebære yderligere udgifter for de offentlige myndigheder i form af navnlig en fritagelse fra forpligtelsen til at betale bøder eller andre økonomiske sanktioner. Da denne ordning endvidere har til følge, at der uden reel modydelse til medlemsstaten skabes emissionsrettigheder, som grundet deres omsættelige karakter har en økonomisk værdi, har

medlemsstaten givet afkald på statsmidler ved at give disse emissionsrettigheder en karakter af omsættelige immaterielle aktiver og ved at stille dem til rådighed for de omhandlede virksomheder i stedet for at sælge dem eller tildele dem ved licitation.

I øvrigt viser den omstændighed, at en sådan ordning gør det muligt for virksomhederne at udligne mellem overskud og underskud i forhold til den fastsatte standard, og at denne ordning skaber et regelsæt for at begrænse udslip af nitrogenoxid-emissioner på rentabel vis for virksomheder med store industrianlæg, at de virksomheder, der er omfattet af den omhandlede ordning, råder over et alternativ i forhold til at blive pålagt en bøde af medlemsstaten.

6. Anvendt på kvalifikationen af en statsstøtteforanstaltning indebærer begrundelsespligten, at Kommissionen skal angive sine grunde for at antage, at den pågældende foranstaltning falder ind under anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF. Kommissionen skal dermed ikke godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men skal alene undersøge, om denne støtte kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen. Når det fremgår af de omstændigheder, hvorunder støtten blev ydet, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, påhviler det således Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse.

(jf. præmis 103 og 106-108)

(jf. præmis 131)