



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Udvidede Afdeling)

16. november 2022*

»Statsstøtte – nederlandsk lov om forbud mod anvendelse af kul til fremstilling af elektricitet – førtidig lukning af et kulkraftværk, der fremstiller elektricitet – tildeling af en erstatning – afgørelse om ikke at rejse indsigelser – afgørelse, hvorved erstatningen erklæres forenelig med det indre marked – ingen udtrykkelig kvalificering af »statsstøtte« – annullationssøgsmål – anfægtelig retsakt – formaliteten – artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) 2015/1589 – retssikkerhed«

I sag T-469/20,

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman, M. de Ree og J. Langer, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved H. van Vliet, B. Stromsky og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Syvende Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af formanden, R. da Silva Passos, og dommerne V. Valančius (refererende dommer), I. Reine, L. Truchot og M. Sampol Pucurull,

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling, navnlig:

- formalitetsindsigelsen i henhold til artikel 130 i Rettens procesreglement rejst af Kommissionen ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 5. oktober 2020
- kendelsen af 23. februar 2021 om, at formalitetsindsigelsen skulle behandles sammen med realiteten,

efter retsmødet den 15. juni 2022,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved søgsmålet anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2020) 2998 final af 12. maj 2020 om statsstøtte SA. 54537 (2020/NN) – Nederlandene, forbud mod anvendelse af kul til fremstilling af elektricitet i Nederlandene (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Sagens baggrund

- 2 Den 27. marts 2019 anmeldte de nederlandske myndigheder et udkast til Europa-Kommissionen om wet verbod op kolen bij elektriciteitsproducti (lov om forbud mod anvendelse af kul til fremstilling af elektricitet) (herefter »loven«) i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1).
- 3 Denne lov, som har til formål at reducere emissionerne af kuldioxid (CO₂) i Nederlandene, og som indeholder en mulighed for at tildele kompensation for den skade, som påføres et kraftværk, der i forhold til andre kraftværker er uforholdsmæssigt påvirket af forbuddet mod anvendelse af kul til fremstillingen af elektricitet, har ikke været genstand for en anmeldelse til Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 4 Efter Kongeriget Nederlandenes anmeldelse af udkastet til loven i medfør af direktiv 2015/1535 indledte Kommissionen på eget initiativ undersøgelsen af oplysningerne vedrørende en formodet statsstøtte og anmodede den 4. juni, den 25. juni, den 2. august og den 23. september 2019 de nederlandske myndigheder om at fremlægge yderligere oplysninger for den. Kongeriget Nederlandene besvarede anmodningerne fra Kommissionen henholdsvis den 13. juni, den 18. juli, den 30. august, den 8. oktober, den 29. november, den 1. december 2019 og den 10. marts 2020.
- 5 I denne korrespondance bekræftede Kongeriget Nederlandene gentagne gange, at erstatningen fastsat i loven var strengt afgrænset til skader forårsaget af forbuddet mod anvendelse af kulstof til fremstillingen af elektricitet, og at den ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 6 Den 11. december 2019 vedtog Kongeriget Nederlandene loven, som trådte i kraft den 20. december 2019.
- 7 Ved vedtagelsen af loven fandtes der fem kulkraftværker i Nederlandene, nemlig Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 og Hemweg 8 (herefter »Hemweg«).
- 8 Ifølge lovens artikel 3 og 3a anvendes forbuddet mod anvendelse af kul til fremstillingen af elektricitet progressivt ud fra hvert kraftværks rentabilitet, anvendelsen af biomasse og udbyttet af elektricitet. Det fuldstændige forbud mod anvendelsen af kul til fremstillingen af elektricitet blev fastsat til senest den 1. januar 2030.

- 9 Fire af de fem kraftværker var omfattet af en overgangsperiode på fem til ti år, hvilket gav dem mulighed for at genvinde de foretagne investeringer, at tilpasse sig til et andet råmateriale eller at forberede sig på lukningen.
- 10 Hemweg, som ikke afbrændte biomasse, ikke fremstillede vedvarende energi, og hvis udbytte var det laveste blandt de fem kraftværker, er ikke omfattet af en overgangsperiode. I medfør af denne lovs artikel 3a skulle kraftværket være ophørt med at anvende kul den 1. januar 2020. Eftersom dette kraftværk ikke havde mulighed for at tilpasse sig til et andet råmateriale, skulle det lukkes ved udgangen af 2019.
- 11 Denne lovs artikel 4 giver mulighed for at tilkende en erstatning til et kraftværk, som i forhold til andre kraftværker ville blive uforholdsmæssigt påvirket af forbuddet mod at anvende kul til fremstillingen af elektricitet.
- 12 Artikel 4 blev ifølge Kongeriget Nederlandene vedtaget, fordi forbuddet mod anvendelse af kul til fremstillingen af elektricitet påvirker ejendomsretten som omhandlet i artikel 1 i protokollen til konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og på grund af de krav, som følger af princippet om lige fordeling af offentlige byrder, idet målet bl.a. var at skabe den rette balance mellem den almene interesse forfulgt af staten og den individuelle interesse hos de pågældende kraftværker.
- 13 Eftersom Hemweg ikke havde en overgangsperiode, blev dette kraftværk ifølge den nederlandske regering uforholdsmæssigt påvirket ved indførelsen på meget kort sigt af forbuddet mod anvendelsen af kul til fremstillingen af elektricitet. For at sikre den rette balance som krævet i EMRK kontaktede de nederlandske myndigheder Vattenfall NV, som driver Hemweg, med henblik på at indhente oplysninger, som gør det muligt at bedømme omfanget af skaden og at fastsætte den erstatning, som skal betales på grund af den førtidige lukning.
- 14 Efter en analyse foretaget i samarbejde med et revisionsfirma tildelte den nederlandske minister for økonomiske anliggender og klima ved afgørelse af 20. december 2019 Vattenfall en erstatning på 52,5 mio. EUR (herefter »den omhandlede foranstaltning«).
- 15 Den 12. maj 2020 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, hvorved den fastslog, at den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.
- 16 I den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen i punkt 40, at loven »[greb] ind i Vattenfalls ejendomsrettigheder, idet den forpligtede[de] kraftværket til en førtidig lukning af Hemweg med henblik på at nedsætte emissionerne af CO₂ i det offentliges interesse«, idet Kommissionen også fandt, at en»[nederlandsk] national myndighed således sandsynligvis ville tildele [Vattenfall] en erstatning«.
- 17 Med hensyn til forekomsten af statsstøtte konkluderede Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 48, at »henset til oplysningerne leveret af de nederlandske myndigheder [kunne] det ikke konkluderes med tilstrækkelig sikkerhed, at der i denne sag [bestod] en ret til erstatning på et beløb på 52,5 mio. EUR«. Kommissionen udledte heraf, at »det ikke [kunne] udelukkes, at den omhandlede foranstaltning tildeler den pågældende virksomhed statsstøtte«.

- 18 Kommissionen fandt imidlertid i den anfægtede afgørelses punkt 49, at »det ikke [var] nødvendigt at drage en endelig konklusion i den foreliggende sag med hensyn til spørgsmålet, om foranstaltningen [ville give] en fordel til den, som drev kraftværket, og således [udgjorde] statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom den, selv ved forekomsten af statsstøtte, [ville fastslå], at foranstaltningen [var] forenelig med det indre marked«.

Parternes påstande

- 19 Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises eller frifindelse.
- Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

- 21 Kommissionen har med sin formalitetsindsigelse for det første anført, at eftersom der ikke findes nogen EU-retlig regel, som pålægger den at træffe en udtrykkelig afgørelse med hensyn til kvalificeringen af foranstaltningen, har den ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte.
- 22 Derefter har Kommissionen med henvisning til dels kendelse af 28. januar 2004, Nederlandene mod Kommissionen (C-164/02, EU:C:2004:54), dels dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551), udledt følgende to konklusioner. For det første bemærkes, at når en medlemsstat anmelder en støtteordning og ikke bestrider, at der er tale om støtte, kan der ikke anlægges et annullationssøgsmål til anfægtelse af den afgørelse fra Kommissionen, som erklærer denne ordning for forenelig med det indre marked. For det andet bemærkes, at hvis medlemsstaten udtrykkeligt har anmodet Kommissionen om at træffe en afgørelse, som fastslår, at der ikke er tale om støtte, men at denne tværtimod konkluderer, at der er tale om en støtteordning, der er forenelig med det indre marked, kan medlemsstaten anlægge et annullationssøgsmål, fordi denne afgørelse afføder retlige virkninger, i det omfang denne støtteordning er underlagt Kommissionens konstante overvågning.
- 23 Ifølge Kommissionen har Kongeriget Nederlandene dels aldrig anmeldt den omhandlede foranstaltning eller anmodet Kommissionen om at træffe en afgørelse, hvormed det fastslås, at der ikke er tale om støtte. Dels vedrører den anfægtede afgørelse ikke en støtteordning, men betalingen af en enkeltstående erstatning til én enkelt virksomhed, en betaling, som desuden allerede er sket.

- 24 Endelig bemærkes, at hvad angår retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse i forhold til Vattenfall har Kommissionen anført, at den omhandlede foranstaltning, forudsat at den udgør statsstøtte, er en eksisterende støtte, eftersom der er tale om en individuel støtte, som den har godkendt som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9). Vattenfall ville ikke have grund til at frygte, i løbet af en periode på mindst ti år, en eventuel tilbagesøgning af den erstatning, som virksomheden er blevet tildelt, forhøjet med renter, i medfør af artikel 16 og 17 i forordning 2015/1589, idet disse artikler kun finder anvendelse i tilfælde af ulovlig støtte, hvilket den omhandlede foranstaltning ikke er, eftersom Kommissionen har fastslået, at den er forenelig med det indre marked.
- 25 Den anfægtede afgørelse er derfor ikke forbundet med nogen bindende retsvirkning for Kongeriget Nederlandene.
- 26 Kongeriget Nederlandene har bestridt Kommissionens argumenter.
- 27 Det fremgår af fast retspraksis, at et annulationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse, der er udstedt af institutionerne, og som er bestemt til at afføde bindende retsvirkninger, uanset bestemmelsens form (dom af 26.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Artikel 263 TEUF indeholder herved en klar sondring mellem på den ene side EU-institutionernes og medlemsstaternes ret til at anlægge annulationssøgsmål og på den anden side fysiske og juridiske personers ret til at anlægge sådanne søgsmål, idet bestemmelsens stk. 2 bl.a. indeholder en hjemmel for enhver medlemsstat til i form af et annulationssøgsmål at anfægte lovligheden af Kommissionens afgørelser, uden at det herved er en forudsætning, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse. I modsætning til, hvad der gælder for fysiske og juridiske personer, er det således ikke en betingelse for, at en medlemsstats søgsmål kan antages til realitetsbehandling, at denne godtgør, at en retsakt fra Kommissionen, som den har anfægtet, har retsvirkninger i forhold til staten selv. Det bemærkes imidlertid, at for at en retsakt fra Kommissionen kan være genstand for et søgsmål, skal den have retligt bindende virkninger (jf. i denne retning kendelse af 27.11.2001, Portugal mod Kommissionen, C-208/99, EU:C:2001:638, præmis 22-24, og dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 36-38), idet der ved afgørelsen heraf skal lægges vægt på dens indhold (jf. dom af 22.6.2000, Nederlandene mod Kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Vurderingen af, om en retsakt kan have retsvirkninger, og dermed om den kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, skal foretages ud fra objektive kriterier, såsom denne retsakts indhold, i givet fald under hensyn til sammenhængen for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (dom af 25.10.2017, Slovakiet mod Kommissionen, C-593/15 P og C-594/15 P, EU:C:2017:800, præmis 47).
- 30 På statsstøtteområde er det allerede blevet fastslået, at en afgørelse baseret på artikel 107, stk. 1, TEUF og artikel 107, stk. 3, TEUF, som alt imens den kvalificerer en foranstaltning som statsstøtte, erklærer den for forenelig med det indre marked, skal anses for en anfægtelig retsakt i medfør af artikel 263 TEUF (jf. i denne retning dom af 8.9.2011, Kommissionen mod

Nederlandene, C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 42, af 25.3.2015, Belgien mod Kommissionen, T-538/11, EU:T:2015:188, præmis 53, og af 28.1.2016, Østrig mod Kommissionen, T-427/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:41, præmis 36).

- 31 Det skal ganske vist konstateres, at i den foreliggende sag indeholder den anfægtede afgørelse ikke en stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket Kommissionen endvidere har bekræftet i retsmødet. Det fremgår således af den anfægtede afgørelses punkt 48, at Kommissionen ikke har udelukket, at den omhandlede foranstaltning tildeler statsstøtte til Vattenfall. I denne afgørelses punkt 4 har Kommissionen heller ikke udtrykkeligt angivet, at denne foranstaltning skulle kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, idet det konkluderes, at denne foranstaltning var forenelig med artikel 107, stk. 3, TEUF.
- 32 Det bemærkes imidlertid, at ligesom en afgørelse fra Kommissionen, som kvalificerer den omhandlede foranstaltning som statsstøtte, har den anfægtede afgørelse som konsekvens, at den omhandlede foranstaltning, som alene anses for forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, tillades af Kommissionen og derfor kan gennemføres i overensstemmelse med den nævnte traktats artikel 108, stk. 3.
- 33 Kommissionen har således med den anfægtede afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589, besluttet at afslutte den indledende undersøgelsesprocedure, som den havde indledt, og implicit nægtet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 108, stk. 2, TEUF (herefter »den formelle undersøgelsesprocedure«). Kommissionen tog således endelig stilling til den omhandlede foranstaltnings forenelighed med det indre marked, hvilket afføder retligt bindende virkninger (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 65 og 66).
- 34 Heraf følger, at nærværende søgsmål kan antages til realitetsbehandling, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de retligt bindende virkninger, der er affødt af den anfægtede afgørelse, kan påvirke Kongeriget Nederlandenes interesser.

Realiteten

- 35 Kongeriget Nederlandene har til støtte for søgsmålet fremsat fem anbringender, idet det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF med hensyn til forekomsten af en fordel, det andet en ukorrekt anvendelse af artikel 107, stk. 1, TEUF med hensyn til bevisbyrden, det tredje en tilsidesættelse af begrundelsespligten, det fjerde Kommissionens manglende kompetence til at fastslå, at en foranstaltning forenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, TEUF uden først at kvalificere den som støtte og det femte en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.
- 36 De tre første anbringender påberåbes for det tilfælde, at den anfægtede afgørelse skal forstås således, at den nødvendigvis indebærer en kvalificering af den omhandlede foranstaltning som støtte. De to andre anbringender er rettet mod den anfægtede afgørelse, idet der ikke heri tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning udgør statsstøtte eller ej.
- 37 I den foreliggende sag, således som fastslået i præmis 31 ovenfor, har Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning udgjorde støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det fjerde og det femte anbringende skal således behandles samlet.

- 38 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Kongeriget Nederlandene har anført, at det fremgår af opbygningen af artikel 107 TEUF, at kun statsstøtte kan erklæres for forenelig med det indre marked.
- 39 Denne fortolkning understøttes af artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589, hvorefter Kommissionen kan erklære en foranstaltning for forenelig med det indre marked, forudsat at den er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 40 Kommissionen har ikke godtgjort, at den omhandlede foranstaltning, som den erklærer for forenelig med det indre marked, udgjorde støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og derfor var omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse.
- 41 Kongeriget Nederlandene har heraf udledt, at Kommissionen har handlet uden for sine beføjelser.
- 42 For det andet har Kommissionen ved at beslutte ikke at tage stilling til om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning skal kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skabt en retlig usikkerhed. Ifølge Kongeriget Nederlandene er kravene om klarhed og forudsigelighed i lyset af retssikkerhedsprincippet kun opfyldt, hvis Kommissionen udtrykkeligt træffer en afgørelse om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning udgør støtte eller ej.
- 43 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at det hverken fremgår af artikel 107, stk. 3, TEUF eller af artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589, at den ikke kan erklære en foranstaltning forenelig med det indre marked uden at træffe endelig afgørelse om spørgsmålet om, hvorvidt denne foranstaltning udgør støtte eller ej. Derimod gælder, at hvis foranstaltningen ikke giver anledning til tvivl med hensyn til sin forenelighed med det indre marked, pålægger artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589 den at træffe afgørelse om, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked. Indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF alene med henblik på at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte, ville være i strid med denne bestemmelses ånd.
- 44 Denne fortolkning bekræftes ifølge Kommissionen af artikel 4, stk. 4, i forordning 2015/1589, hvorefter Kommissionen kun kan indlede den formelle undersøgelsesprocedure, hvis den efter en foreløbig undersøgelse konstaterer, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked.
- 45 Desuden giver artikel 4, stk. 2, i forordning 2015/1589 ikke Kommissionen mulighed for at træffe afgørelse om, at den omhandlede foranstaltning ikke udgør støtte, hvis den efter den indledende undersøgelse ikke er nået frem til en sådan konklusion.
- 46 Kommissionen har forklaret, at det nogle gange kan være mere effektivt og fordelagtigt for de omhandlede parter, at Kommissionen erklærer en foranstaltning for forenelig med det indre marked uden at indlede en formel undersøgelsesprocedure i medfør af artikel 4, stk. 4, i forordning 2015/1589 for at afgøre, om en foranstaltning udgør støtte.
- 47 I en sådan situation anvender Kommissionen med vedtagelsen af afgørelsen om ikke at rejse indsigelser mod foranstaltningen, som ikke uden videre kan kvalificeres som støtte, princippet om god forvaltning.

- 48 Den anfægtede afgørelse skaber en retlig sikkerhed for Kongeriget Nederlandene og for Vattenfall, eftersom den fjernede usikkerheden med hensyn til støttens lovlighed, indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure og den eventuelle tilbagesøgning af en del af erstatningen tildelt Vattenfall i medfør af den omhandlede foranstaltning.
- 49 Det skal herved for det første fremhæves, at Kommissionen vedtog den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589 og konkluderede i konklusionen, at »[den omhandlede foranstaltning var] forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), [TEUF]«
- 50 Kommissionen har anført, at hverken artikel 107, stk. 3, TEUF eller artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589 pålægger den en forpligtelse til at træffe endelig afgørelse om, at en foranstaltning udgør støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, inden den kan fastslå, at denne foranstaltning er forenelig med det indre marked.
- 51 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 107, stk. 1, TEUF, at bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 52 Det fremgår af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, at som en undtagelse til forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF kan »støtte« til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, betragtes som forenelig med det indre marked.
- 53 Anvendelsen af udtrykket »støtte« i artikel 107, stk. 3, TEUF indebærer, at en national foranstaltnings forenelighed med det indre marked kun kan undersøges, efter at denne foranstaltning er blevet kvalificeret som støtte.
- 54 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at hvis Kommissionen efter en første undersøgelse ikke kan nå til den opfattelse, at en statslig foranstaltning ikke udgør »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, eller hvis den kvalificeres som støtte, der er forenelig med EUF-traktaten, eller når Kommissionen ved denne procedure ikke har kunnet overvinde alle de alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen af, om den omhandlede foranstaltning er forenelig med det indre marked, er Kommissionen forpligtet til at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF uden at have nogen skønsbeføjelse i denne henseende (jf. dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det følger af de foregående betragtninger, at Kommissionen kun kan betragte en foranstaltning som forenelig med det indre marked, hvis foranstaltningen er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, dvs. en foranstaltning, der kan kvalificeres som statsstøtte.
- 56 Denne konklusion bekræftes i øvrigt af de relevante bestemmelser i forordning 2015/1589.
- 57 Artikel 4 i forordning 2015/1589 bestemmer således som følger:
- »1. Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen. Med forbehold af artikel 10 vedtager Kommissionen en afgørelse efter stk. 2, 3 eller 4 i nærværende artikel.

2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved afgørelse.
3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med det indre marked, for så vidt [som] den falder inden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF, træffer den afgørelse om, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked [...].
4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, træffer den afgørelse om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i [EUF-traktaten] [...]«
- 58 Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 4 i forordning 2015/1589 indfører en foreløbig undersøgelse af støtteforanstaltninger, som skal gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af den foranstaltning, som den undersøger. Efter denne foreløbige undersøgelse konstaterer Kommissionen, at den omhandlede statslige foranstaltning enten ikke udgør »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF eller er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde. I sidstnævnte tilfælde kan foranstaltningen ikke rejse tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, eller den kan derimod rejse en sådan tvivl. Hvis Kommissionen efter den foreløbige undersøgelse konstaterer, at en anmeldt foranstaltning, for så vidt som den falder inden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med det indre marked, træffer den en afgørelse om ikke at gøre indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589 (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 43 og 44).
- 59 Heraf følger, at artikel 4 i forordning 2015/1589, som finder anvendelse i medfør af den nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, vedrørende Kommissionens afgørelser om ulovlig statsstøtte således fastsætter en udtømmende liste over afgørelser, som Kommissionen kan vedtage efter den indledende undersøgelse af den omhandlede nationale foranstaltning, hvilken liste ikke omfatter muligheden for at vedtage en afgørelse, som erklærer en national foranstaltning for forenelig med det indre marked, uden at Kommissionen først har taget stilling til kvalificeringen af denne foranstaltning som statsstøtte. Navnlige bestemmer artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589, at Kommissionen kan erklære, at en foranstaltning er forenelig med det indre marked »for så vidt den falder inden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF«.
- 60 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at Kommissionen var i tvivl med hensyn til kvalificeringen af en omhandlede foranstaltning, hvilket den har bekræftet i retsmødet, således at den efter og til trods for adskillige udvekslinger mellem Kongeriget Nederlandene og dens tjenestegrene under den administrative procedure besluttede ikke at tage stilling til dette spørgsmål i den anfægtede afgørelse, idet den konkluderede, at den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked.
- 61 Det følger af det foregående, at Kommissionen har vedtaget en afgørelse, som er i strid med såvel artikel 107, stk. 3, TEUF som artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589.
- 62 Ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked, uden først at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en sådan foranstaltning udgjorde en støtte, overskred Kommissionen dermed sine beføjelser.

- 63 Det skal for det andet bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, der er en del af Unionens retsorden, har til formål at sikre forudsigelighed i de retlige situationer og forhold, der henhører under EU-retten, og kræver, at enhver administrativ retsakt, der har retsvirkninger, skal være klar og præcis, for at de berørte personer ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 28.4.2021, *Correia mod EØSU*, T-843/19, EU:T:2021:221, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 30.11.2009, *Frankrig og France Télécom mod Kommissionen*, T-427/04 og T-17/05, EU:T:2009:474, præmis 300 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse har erklæret den omhandlede støtteordning for forenelig med det indre marked. Der er imidlertid ikke sket nogen kvalificering af denne foranstaltning, selv om det fremgår af præmis 63 ovenfor, at der er tale om et nødvendigt skridt forud for undersøgelsen af den nævnte foranstaltnings forenelighed med det indre marked.
- 65 Desuden bemærkes for det første, at det fremgår af Domstolens praksis, at i en situation, hvor Kommissionen med hensyn til en støtteforanstaltning iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF har vedtaget en endelig afgørelse, hvori det fastslås, at denne støtteforanstaltning er forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107 TEUF, skal den nationale domstol i henhold til EU-retten pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor støtten var ulovlig (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, *CELF og ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 52 og 55). For det tilfælde at konkurrenter til Vattenfall måtte indlede en sag for de nationale domstole vedrørende lovligheden af den omhandlede foranstaltning, og hvis disse sidstnævnte kvalificerede den som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, ville det følge heraf, at artikel 108, stk. 3, TEUF var blevet tilsidesat på grund af den manglende anmeldelse af den omhandlede foranstaltning til Kommissionen, og at det ville påhvile Kongeriget Nederlandene at afkræve renter af Vattenfall for perioden med ulovlighed.
- 66 For det andet har den manglende kvalificering af den omhandlede foranstaltning bragt Det Forenede Kongerige i en usikker situation med hensyn til tildelingen af en ny støtte i medfør af reglerne om kumulering af støtte, under anvendelse af retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014/C 200/01) (EUT 2014, C 200, s. 1, herefter »retningslinjerne«) og Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til [...] artikel 107 [TEUF] og 108 [TEUF] (EUT 2014, L 187, s. 1).
- 67 Det følger således af den nævnte forordnings artikel 8 med overskriften »Kumulering«, at der skal tages hensyn til den samlede statsstøtte til den aktivitet eller det projekt, hvortil der ydes støtte.
- 68 Retningslinjernes punkt 81 bestemmer, at støtte kan bevilges samtidig under flere støtteordninger eller kumuleres med ad hoc-støtte, forudsat at den samlede statsstøtte til en aktivitet eller et projekt ikke overstiger de støtteløfter, der er fastlagt i disse retningslinjer.
- 69 Kongeriget Nederlandene kunne således påvirkes af de gældende regler om kumulering for det tilfælde, at denne medlemsstat måtte have til hensigt at tildele støtte til Vattenfall for at genanvende Hemweg.

- 70 Det kan således ikke heraf konkluderes, at den anfægtede afgørelse gjorde det muligt for Kongeriget Nederlandene, som er adressat for den anfægtede afgørelse, med sikkerhed at kende sine rettigheder og pligter, således at denne medlemsstat kan handle derefter.
- 71 Det må under disse omstændigheder fastslås, at Kommissionen ved at beslutte ikke at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede afgørelse kunne kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet.
- 72 Henset til det foregående skal det det fjerde og det femte anbringende tiltrædes, og derfor skal den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er nødvendigt at udtale sig om de andre anbringender, som Kongeriget Nederlandene har fremsat.

Sagsomkostninger

- 73 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kongeriget Nederlandenes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Syvende Udvidede Afdeling):

- 1) **Kommissionens afgørelse C(2020) 2998 final af 12. maj 2020 om statsstøtte SA. 54537 (2020/NN) – Nederlandene, forbud mod anvendelse af kul til fremstilling af elektricitet i Nederlandene, annulleres.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 2022.

Underskrifter