



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2022\*

Valtiontuet – Hollannin laki, jolla kielletään hiilen käyttö sähkön tuotannossa –  
Hiilivoimalan aikaistettu sulkeminen – Korvauksen myöntäminen – Vastustamatta jättämistä  
koskeva päätös – Päätös, jossa korvaus todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Tukea ei ole  
nimenomaisesti luokiteltu valtiontueksi – Kumoamiskanne – Kannekelpoinen toimi –  
Tutkittavaksi ottaminen – Asetuksen EU 2015/1589 4 artiklan 3 kohta – Oikeusvarmuus

Asiassa T-469/20,

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehinään M. Bulterman, M. de Ree ja J. Langer,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään H. van Vliet, B. Stromsky ja D. Recchia,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos sekä tuomarit V. Valančius  
(esittelevä tuomari), I. Reine, L. Truchot ja M. Sampaol Pucurull,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Ramette,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn, erityisesti

– unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen,  
jonka komissio toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon erillisellä asiakirjalla  
5.10.2020,

– 23.2.2021 annetun määräyksen käsitellä oikeudenkäyntiväite pääasian yhteydessä

ja 15.6.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

## tuomion

- 1 Alankomaiden kuningaskunta vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan 12.5.2020 tehdyn komission päätöksen C(2020) 2998 final, joka koskee valtiontukea SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat, hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa (jäljempänä riidanalainen päätös).

### Asian tausta

- 2 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat 27.3.2019 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1) mukaisesti ehdotuksesta laiksi hiilen käytön kieltämisestä sähköntuotannossa (wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, jäljempänä laki).
- 3 Tästä laista, jonka tarkoituksena on vähentää hiilidioksidipäästöjä (CO<sub>2</sub>-päästöjä) Alankomaissa ja jossa säädetään mahdollisuudesta korvata sellaiselle voimalalle koituvat vahingot, johon hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa vaikuttaa suhteettomasti muihin voimaloihin verrattuna, ei ollut ilmoitettu komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- 4 Sen jälkeen, kun Alankomaiden kuningaskunta oli ilmoittanut lakiehdotuksesta direktiivin 2015/1535 mukaisesti, komissio ryhtyi kuitenkin omasta aloitteestaan tutkimaan oletettua tukea koskevia tietoja ja pyysi 4.6., 25.6., 2.8. ja 23.9.2019 Alankomaiden viranomaisilta lisätietoja. Alankomaiden kuningaskunta vastasi komission pyyntöihin 13.6., 18.7., 30.8., 8.10., 29.11., 1.12.2019 ja 10.3.2020.
- 5 Tässä kirjeenvaihdossa Alankomaiden kuningaskunta totesi toistuvasti, että kyseisessä laissa säädetty korvaus rajoittuu poikkeuksetta vahinkoihin, joita hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa aiheuttaa, eikä se ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- 6 Alankomaiden kuningaskunta antoi kyseisen lain 11.12.2019, ja se tuli voimaan 20.12.2019.
- 7 Kun laki annettiin, Alankomaissa oli viisi hiilivoimalaa: Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 ja Hemweg 8 (jäljempänä Hemweg).
- 8 Lain 3 ja 3a §:n mukaisesti hiilen käyttö sähköntuotannossa kielletään progressiivisesti kunkin voimalan kannattavuuden, biomassan käytön ja sähköntuotannon mukaan. Laissa vahvistetaan, että hiilen käyttö sähköntuotannossa kielletään kokonaan viimeistään 1.1.2030.
- 9 Viidestä voimalasta neljälle myönnettiin 5–10 vuoden pituinen siirtymäaika, jona niillä oli mahdollisuus kattaa tekemänsä investoinnit, sopeutua toiseen raaka-aineeseen tai valmistautua sulkemiseen.
- 10 Hemwegille, jossa ei poltettu biomassaa eikä tuotettu lainkaan uusiutuvaa energiaa ja jonka sähköntuotanto oli viidestä voimalasta alhaisin, ei myönnetty siirtymäaikaa. Lain 3a §:n mukaisesti sen piti lopettaa hiilen käyttö jo 1.1.2020. Koska tällä voimalalla ei ollut mahdollisuutta sopeutua toiseen raaka-aineeseen, se piti sulkea vuoden 2019 lopussa.

- 11 Lain 4 §:ssä säädetään mahdollisuudesta myöntää korvaus voimalalle, johon hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa vaikuttaa suhteettomasti muihin voimaloihin verrattuna.
- 12 Alankomaiden kuningaskunnan mukaan 4 §:n säätämisen syynä olivat se, että hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa vaikuttaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettuun omaisuudensuojaan, sekä julkisten menojen tasapuolisuutta koskevasta periaatteesta johtuvat vaatimukset, sillä tavoitteena oli muun muassa ylläpitää oikeudenmukaista tasapainoa valtion tavoitteleman yleisen edun ja kyseisten voimaloiden omien etujen välillä.
- 13 Hiilen käyttö sähköntuotannossa kiellettiin hyvin nopealla aikataululla, mikä vaikutti Alankomaiden hallituksen mukaan erittäin suhteettomasti Hemwegiin, jolle ei myönnetty siirtymäaika. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vaaditun oikeudenmukaisen tasapainon turvaamiseksi Alankomaiden viranomaiset ottivat yhteyttä Hemwegin toiminnasta vastaavaan Vattenfall NV:hen saadakseen tietoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida vahingon suuruus ja määrittää aikaistetusta sulkemisesta maksettavan korvauksen suuruus.
- 14 Analysoituaan tiedot tilintarkastusyriytyksen kanssa Alankomaiden talous- ja ilmastoministeri myönsi Vattenfallille 20.12.2019 tehdyllä päätöksellä 52,5 miljoonan euron korvauksen (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide).
- 15 Komissio teki 12.5.2020 riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.
- 16 Komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 40 kohdassa, että lailla ”vahingoitetaan Vattenfallin omistusoikeutta, koska sillä velvoitetaan Vattenfall sulkemaan Hemweg aikaistetusti CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämiseksi yleisen edun vuoksi”, ja toteaa siinä myös, että ”[Alankomaiden] kansallinen tuomioistuin myöntää näin ollen todennäköisesti [Vattenfallille] korvauksen”.
- 17 Valtiontuen olemassaolosta komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 48 kohdassa, että ”Alankomaiden viranomaisten toimittamien tietojen perusteella ei voida todeta riittävällä varmuudella, että asiassa on oikeus 52,5 miljoonan euron korvaukseen”. Komissio päättelee tämän perusteella ”ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että kyseessä olevalla toimenpiteellä myönnetään valtiontukea kyseiselle yritykselle”.
- 18 Komissio kuitenkin katsoo riidanalaisen päätöksen 49 kohdassa, ettei ”asiassa tästä huolimatta voida ehdottomasti todeta, myönnetäänkö toimenpiteellä kyseiselle toiminnanharjoittajalle etu vai ei ja onko toimenpide näin ollen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea vai ei, sillä vaikka kyseessä olisi valtiontuki, komissio katsoo toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille”.

### **Asianosaisten vaatimukset**

- 19 Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
  - kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 20 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta, koska sitä ei voida ottaa tutkittavaksi tai se on perusteeton, ja
  - velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Oikeudellinen arviointi

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 21 Komissio muistuttaa oikeudenkäyntiväitteessään ensinnäkin, että koska mikään Euroopan unionin oikeuden sääntö ei velvoita sitä tekemään nimenomaista päätöstä kyseessä olevan toimenpiteen luokittelusta, se ei ole ottanut kantaa siihen, onko se valtioneuvosto.
- 22 Tämän jälkeen se viittaa yhtäältä 28.1.2004 annettuun määräykseen Alankomaat v. komissio (C-164/02, EU:C:2004:54) ja toisaalta 8.9.2011 annettuun tuomioon komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551) ja tekee niiden perusteella kaksi päätelmää. Se toteaa ensinnäkin, että kun jäsenvaltio ilmoittaa tukiohjelmasta eikä kiistä tuen olemassaoloa, se ei voi nostaa kumoamiskannetta komission päätöksestä, jossa ohjelman todetaan soveltuvan sisämarkkinoille. Toiseksi se toteaa, että jos kyseinen jäsenvaltio pyytää nimenomaisesti komissiota tekemään päätöksen, jossa todetaan, ettei ilmoitettu toimenpide ole tukea, mutta komissio toteaa sen sijaan, että kyseessä on sisämarkkinoille soveltuva tukiohjelma, kyseinen jäsenvaltio voisi nostaa kumoamiskanteen, koska tällaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia sikäli, että komissio seuraa tukiohjelmaa jatkuvasti.
- 23 Komission mukaan yhtäältä Alankomaiden kuningaskunta ei kuitenkaan koskaan ilmoittanut kyseessä olevasta toimenpiteestä eikä pyytänyt komissiota tekemään päätöstä, jossa todetaan, ettei ilmoitettu toimenpide ole tukea. Toisaalta riidanalainen päätös ei koske tukiohjelmaa, vaan kertaluontoisen korvauksen maksamista yhdelle yritykselle; lisäksi tämä korvaus on jo maksettu.
- 24 Riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutuksista Vattenfalliin nähden komissio väittää, että jos kyseessä oleva toimenpide on valtioneuvosto, se on voimassa olevaa tukea, koska kyseessä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan b kohdan ii alakohdassa tarkoitettu komission hyväksymä yksittäinen tuki. Vattenfallin ei komission mukaan tarvitse vähintään kymmeneen vuoteen pelätä, että siltä perittäisiin takaisin sille myönnetty korvaussumma korkoineen asetuksen 2015/1589 16 ja 17 artiklan mukaisesti, sillä näitä artikloja sovelletaan ainoastaan sääntöjenvastaisiin tukiin, jollainen kyseessä oleva toimenpide ei ole, koska komissio on todennut sen soveltuvan sisämarkkinoille.
- 25 Riidanalaisella päätöksellä ei näin ollen ole Alankomaiden kuningaskuntaa koskevia sitovia oikeusvaikutuksia.
- 26 Alankomaiden kuningaskunta kiistää komission väitteet ja niiden perustelut.

- 27 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklassa määrätyn kumoamiskanteen kohteena voivat olla muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten toteuttamat toimenpiteet, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia (ks. tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 SEUT 263 artiklassa erotetaan selvästi toisistaan toisaalta unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden oikeus ja toisaalta luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeus nostaa kumoamiskanne, sillä tämän artiklan toisessa kohdassa määrätään jäsenvaltioiden oikeudesta riitauttaa kumoamiskanteella komission päätösten laillisuus ilman, että tämän oikeuden käyttäminen edellyttäisi asiavaltuuden osoittamista. Toisin kuin luonnollisen ja oikeushenkilön, jäsenvaltion ei siis tarvitse esittää näyttöä siitä, että komission toimella, jonka se riitauttaa, on siihen kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia, jotta jäsenvaltion kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi. Komission toimi voi kuitenkin olla kumoamiskanteen kohteena ainoastaan, jos sillä on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti määräys 27.11.2001 Portugali v. komissio, C-208/99, EU:C:2001:638, 22–24 kohta ja tuomio 13.10.2011 Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 36–38 kohta), mikä on selvitettävä tutkimalla toimen asiasisältöä (ks. tuomio 22.6.2000, Alankomaat v. komissio, C-147/96, EU:C:2000:335, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Sitä, voiko toimella olla oikeusvaikutuksia ja voiko se näin ollen olla kumoamiskanteen kohteena SEUT 263 artiklan nojalla, on arvioitava objektiivisten arviointiperusteiden, kuten toimen sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan tarvittaessa toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta (tuomio 25.10.2017, Slovakia v. komissio, C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, 47 kohta).
- 30 Valtiontuista unionin tuomioistuin on jo katsonut, että SEUT 107 artiklan 1 ja 3 kohtaan perustuvaa päätöstä, jossa asianomainen toimenpide luokitellaan valtiontueksi ja todetaan soveltuvaksi sisämarkkinoille, on pidettävä SEUT 263 artiklan mukaisena kannekelpoisena toimena (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 42 kohta; tuomio 25.3.2015, Belgia v. komissio, T-538/11, EU:T:2015:188, 53 kohta ja tuomio 28.1.2016, Itävalta v. komissio, T-427/12, ei julkaistu, EU:T:2016:41, 36 kohta).
- 31 On tosin todettava, että käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä ei lausuta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun valtiontuen olemassaolosta, minkä komissio on lisäksi istunnossa vahvistanut. Riidanalaisen päätöksen 48 kohdasta nimittäin ilmenee, ettei komissio sulje pois mahdollisuutta, että kyseessä olevalla toimenpiteellä myönnetään Vattenfallille valtiontukea. Kyseisen päätöksen 4 kohdassa komissio ei myöskään nimenomaisesti toteaa, että kyseistä toimenpidettä olisi pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, kun se katsoo toimenpiteen olevan SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukainen.
- 32 Kuten komission päätöksestä, jossa asianomainen toimenpide luokitellaan valtiontueksi ja todetaan soveltuvaksi sisämarkkinoille, riidanalaisesta päätöksestä seuraa kuitenkin, että komissio on hyväksynyt kyseessä olevan toimenpiteen, jonka ainoastaan katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, ja se voidaan näin ollen toteuttaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- 33 Komissio on asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyllä riidanalaisella päätöksellä näin ollen päättänyt lopettaa aloittamansa alustavan tutkintamenettelyn ja implisiittisesti kieltäytynyt aloittamasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä (jäljempänä muodollinen tutkintamenettely). Komissio on siis ottanut

lopullisesti kantaa kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuuteen sisämarkkinoille, millä on sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Athinaiki Techniki v. komissio, C-362/09 P, EU:C:2010:783, 65 ja 66 kohta).

- 34 Käsiteltävänä oleva kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi ilman, että on tarpeen tutkia, ovatko riidanalaisen päätöksen sitovat oikeusvaikutukset omiaan vaikuttamaan Alankomaiden kuningaskunnan etuihin.

### *Asiakysymys*

- 35 Alankomaiden kuningaskunta vetoaa kanteensa tueksi viiteen perusteeseen, joista ensimmäinen koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista edun olemassaolon osalta, toinen SEUT 107 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista todistustaakan osalta, kolmas perusteluvelvollisuuden rikkomista, neljäs sitä, ettei komissiolla ollut toimivaltaa todeta toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti luokittelematta sitä ensin valtioneuoksi, ja viides oikeusvarmuusperiaatteen rikkomista.
- 36 Kolmeen ensimmäiseen perusteeseen vedotaan siltä varalta, että riidanalaisen päätöksen tulkitaan väistämättä tarkoittavan, että kyseessä oleva toimenpide on valtioneu. Kahdessa muussa kanneperusteessa riidanalaista päätöstä vastustetaan siksi, ettei siinä oteta kantaa siihen, onko kyseessä oleva toimenpide valtioneu vai ei.
- 37 Onkin totta, kuten edellä 32 kohdassa on todettu, ettei komissio käsiteltävässä asiassa ole riidanalaisessa päätöksessä lausunut siitä, onko kyseessä oleva toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneu. Neljättä ja viidettä kanneperustetta on näin ollen tarkasteltava yhdessä.
- 38 Tältä osin Alankomaiden kuningaskunta väittää ensinnäkin, että SEUT 107 artiklan systematiikasta johtuu, että vain valtioneut voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuviksi.
- 39 Tämä tulkinta vahvistetaan sen mukaan asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaisesti komissio voi todeta toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille, jos se kuuluu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
- 40 Komissio ei kuitenkaan ole vahvistanut, että kyseessä oleva toimenpide, jonka se toteaa soveltuvan sisämarkkinoille, on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneu ja kuuluu siksi tämän määräyksen soveltamisalaan.
- 41 Alankomaiden kuningaskunta katsoo komission näin ollen ylittäneen toimivaltansa.
- 42 Toiseksi Alankomaiden kuningaskunta väittää, että päättäessään olla ottamatta kantaa siihen, onko kyseinen toimenpide luokiteltava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuksi, komissio on aiheuttanut oikeudellista epävarmuutta. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan oikeusvarmuuden edellyttämät selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimukset täyttyvät vain, jos komissio nimenomaisesti päättää, onko kyseessä oleva toimenpide tukea vai ei.
- 43 Komissio sen sijaan väittää, ettei SEUT 107 artiklan 3 kohdasta eikä asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdasta ilmene, ettei se voisi todeta toimenpidettä sisämarkkinoille soveltuvaksi ratkaisematta lopullisesti, onko se tukea vai ei. Komissio katsoo päinvastoin, että sen on asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti päätettävä toimenpiteen soveltuvan

sisämarkkinoille, jollei tästä soveltuvuudesta ole epäilyjä. Sen mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen vain sen ratkaisemiseksi, onko tietty toimenpide valtiontukea, olisi vastoin tämän määräyksen henkeä.

- 44 Komission mukaan tämä tulkinta vahvistetaan asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaisesti komissio voi aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn vain, jos se alustavan tutkinnan jälkeen toteaa ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille olevan epäilyjä.
- 45 Lisäksi komissio katsoo asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2 kohdan estävän sitä päättämästä, ettei kyseessä oleva toimenpide ole valtiontukea, jollei se alustavan tutkinnan jälkeen ole tosiasiallisesti päätynyt edellä mainittuun toteamukseen.
- 46 Sen mukaan voi toisinaan olla tehokkaampaa ja osapuolten kannalta edullisempaa, jos komissio toteaa toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi aloittamatta asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti muodollista tutkintamenettelyä sen ratkaisemiseksi, onko kyseessä tuki vai ei.
- 47 Se katsookin soveltavansa hyvän hallinnon periaatetta tehdessään päätöksen olla vastustamatta toimenpidettä, jota ei voida helposti luokitella tueksi.
- 48 Komission mukaan riidanalaisella päätöksellä taataan oikeusvarmuus Alankomaiden kuningaskunnalle ja Vattenfallille, koska sillä päätetään epävarmuus tuen sääntöjenmukaisuudesta, muodollisen tutkintamenettelyn mahdollisesta aloittamisesta ja Vattenfallille kyseessä olevan toimenpiteen mukaisesti myönnetyn korvauksen mahdollisesta osittaisesta takaisinperinnästä.
- 49 Tältä osin on ensinnäkin korostettava komission tehneen riidanalaisen päätöksen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan perusteella ja toteavan sen päätösosassa, että "[kyseessä oleva toimenpide] soveltuu sisämarkkinoille [SEUT] 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla".
- 50 Komissio väittää, ettei SEUT 107 artiklan 3 kohdassa eikä asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdassa velvoiteta sitä toteamaan lopullisesti, että tietty toimenpide on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ennen kuin se voi pitää kyseistä toimenpidettä sisämarkkinoille soveltuvana.
- 51 On muistutettava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrättävän, että jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 52 SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätystä kiellosta poiketen pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- 53 SEUT 107 artiklan 3 kohdassa käytetty termi "tuki" tarkoittaa, että kansallisen toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille voidaan tutkia vasta sen jälkeen, kun kyseinen toimenpide on luokiteltu tueksi.

- 54 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio ei alustavan tutkinnan jälkeen ole vakuuttunut siitä, että kyseessä oleva valtion toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki, tai jos se katsotaan tueksi, että se on yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, tai silloin, kun komissio ei ole tässä menettelyssä kyennyt ratkaisemaan kaikkia kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely ilman, että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa (ks. tuomio 22.12.2008 *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 55 Edellä esitetystä seuraa, että komissio voi pitää sisämarkkinoille soveltuvana ainoastaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa eli valtioneuoksi luokiteltua toimenpidettä.
- 56 Tämä päätelmä vahvistetaan lisäksi asetuksen 2015/1589 asiaa koskevissa säännöksissä.
- 57 Asetuksen 2015/1589 4 artiklassa nimittäin säädetään seuraavaa:
- ”1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen tämän artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10 artiklan soveltamista.
2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.
3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu sisämarkkinoille – –
4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn – –”
- 58 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että asetuksen 2015/1589 4 artiklassa säädetään tukitoimenpiteiden alustavasta tutkinnasta, jonka tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus muodostaa ensimmäinen mielipide kyseisestä tuesta. Tämän vaiheen päätteeksi komissio toteaa, että kyseinen valtion toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki tai että se kuuluu tämän määräyksen soveltamisalaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille joko ei ole tai on epäilyjä. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, ettei ilmoitetun ja SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ole epäilyjä, se tekee asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. *Kronoply ja Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43 ja 44 kohta).
- 59 Tästä seuraa, että asetuksen 2015/1589 4 artiklassa, jota sovelletaan käsiteltävässä asiassa kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdan – jossa säädetään sääntöjenvastaista tukea koskevista komission päätöksistä – nojalla, vahvistetaan kattava luettelo päätöksistä, jotka komissio voi tehdä kansallisen toimenpiteen alustavan tutkinnan päätteeksi ja joihin ei kuulu komission mahdollisuus tehdä päätös, jossa todetaan kansallisen toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille, ottamatta ensin kantaa siihen, onko kyseinen toimenpide luokiteltava valtioneuoksi vai ei.



Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdassa säädetään erityisesti, että komissio voi todeta toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille, ”jos toimenpide kuuluu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan”.

- 60 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että komissiolla oli epäilyjä kyseessä olevan toimenpiteen luokittelemisesta, minkä se on vahvistanut istunnossa; tästä syytä ja huolimatta Alankomaiden kuningaskunnan ja komission yksiköiden välillä hallinnollisen menettelyn kuluessa käydystä vilkkaasta kirjeenvaihdosta se päätti olla ottamatta kantaa asiaan riidanalaisessa päätöksessä ja totesi kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille.
- 61 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissio on tehnyt päätöksen, joka on sekä SEUT 107 artiklan 3 kohdan että asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan vastainen.
- 62 Näin ollen komissio on ylittänyt toimivaltansa, kun se on riidanalaisessa päätöksessä katsonut kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille ottamatta ensin kantaa siihen, onko tällainen toimenpide tukea.
- 63 Toiseksi on muistutettava, että unionin oikeusjärjestykseen kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen tarkoituksena on taata unionin oikeuden alaan kuuluvien tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, ja se edellyttää, että jokainen hallintotoimi, jolla on oikeusvaikutuksia, on selkeä ja täsmällinen, jotta ne, joita asia koskee, voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. tuomio 28.4.2021, Correia v. ETSK, T-843/19, EU:T:2021:221, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös vastaavasti tuomio 30.11.2009, Ranska ja France Télécom v. komissio, T-427/04 ja T-17/05, EU:T:2009:474, 300 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille. Toimenpidettä ei kuitenkaan luokitella, vaikka edellä 62 kohdasta johtuu, että toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille ei voida tutkia ilman edeltävää luokittelua.
- 65 Lisäksi ensinnäkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tilanteessa, jossa komissio on tehnyt SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti toteutettua tukea koskevan lopullisen päätöksen, jossa mainitun tuen todetaan soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan mukaisesti, kansallisen tuomioistuimen on unionin oikeuden mukaisesti määrättävä tuensaaja maksamaan korkoa kyseisen tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 52 ja 55 kohta). Tästä seuraa, että jos Vattenfallin kilpailijat nostaisivat kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä olevan toimenpiteen sääntöjenvastaisuutta koskevan kanteen ja jos kyseinen tuomioistuin luokittelisi toimenpiteen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, SEUT 108 artiklan 3 kohtaa olisi rikottu, koska kyseessä olevaa toimenpidettä ei ollut ilmoitettu komissiolle, ja Alankomaiden kuningaskunnan olisi vaadittava Vattenfallia maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta.
- 66 Toiseksi on niin, että koska kyseessä oleva toimenpide jätettiin luokittelematta, Alankomaiden kuningaskunta oli epävarma siitä, voiko se myöntää uuden tuen valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annetuissa suuntaviivoissa (2014/C 200/01) (EUVL 2014, C 200, s. 1; jäljempänä suuntaviivat) vahvistettujen ja tiettyjen

tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi [SEUT] 107 ja 108 artiklan mukaisesti 17.6.2014 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014 (EUVL 2014, L 187, s. 1) säädettyjen tuen kasautumista koskevien sääntöjen mukaisesti.

- 67 Kyseisen asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kasautuminen”, säädetään nimittäin, että tuettuun toimintaan tai hankkeeseen taikka yritykselle myönnetyn valtiontuen kokonaismäärä on otettava huomioon.
- 68 Suuntaviivojen 81 kohdan mukaan tukea voidaan myöntää samanaikaisesti useista tukiohjelmista tai se voi kasautua tapauskohtaisen tuen kanssa edellyttäen, että toiminnalle tai hankkeelle myönnettävän valtiontuen kokonaismäärä ei ylitä näissä suuntaviivoissa vahvistettuja tuen enimmäismääriä.
- 69 Voimassa olevat tuen kasautumista koskevat säännöt voisivatkin koskea Alankomaiden kuningaskuntaa, jos se aikoo myöntää Vattenfallille tukea Hemwegin ottamiseksi uudelleen käyttöön.
- 70 Ei siis voida todeta, että Alankomaiden kuningaskunta, joka on riidanalaisen päätöksen adressaatti, voisi riidanalaisen päätöksen perusteella saada tarkan tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja toimia niiden mukaisesti.
- 71 Näin ollen on katsottava, että päättäessään olla ottamatta kantaa siihen, onko kyseessä oleva toimenpide luokiteltava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, komissio on loukannut oikeusvarmuuden periaatetta.
- 72 Edellä esitetyn perusteella on hyväksyttävä neljäs ja viides kanneperuste ja näin ollen kumottava riidanalainen päätös ilman, että on tarpeen lausua muista Alankomaiden kuningaskunnan esittämistä kanneperusteista.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 73 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut Alankomaiden kuningaskunnan vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kumotaan 12.5.2020 tehty komission päätös C(2020) 2998 final, joka koskee valtiontukea SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat, hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa.**
- 2) Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä marraskuuta 2022.

Allekirjoitukset