



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

16 novembre 2022\*

«Aiuti di Stato – Legge dei Paesi Bassi che vieta l’utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica – Chiusura anticipata di una centrale elettrica a carbone – Attribuzione di un’indennità – Decisione di non sollevare obiezioni – Decisione che dichiara l’indennità compatibile con il mercato interno – Assenza di qualificazione espressa come “aiuto di Stato” – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/1589 – Certezza del diritto»

Nella causa T-469/20,

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato da M. Bulterman, M. de Ree e J. Langer, in qualità di agenti,  
ricorrente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da H. van Vliet, B. Stromsky e D. Recchia, in qualità di agenti,  
convenuta,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata),

composto, al momento della deliberazione, da R. da Silva Passos, presidente, V. Valančius (relatore), I. Reine, L. Truchot e M. Sampol Pucurull, giudici,

cancelliere: L. Ramette, amministratore

vista la fase scritta del procedimento, in particolare:

- l’eccezione di irricevibilità ai sensi dell’articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale sollevata dalla Commissione con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 ottobre 2020,
- l’ordinanza di riunione dell’eccezione al merito del 23 febbraio 2021,

in seguito all’udienza del 15 giugno 2022,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il neerlandese.

## Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, il Regno dei Paesi Bassi chiede l'annullamento della decisione C(2020) 2998 final della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA. 54537 (2020/NN) – Paesi Bassi, Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

### Fatti

- 2 Il 27 marzo 2019 le autorità dei Paesi Bassi hanno notificato alla Commissione europea il loro progetto di wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie [legge sul divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica (in prosieguo: la «legge»)], conformemente alla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).
- 3 Tale legge, che ha lo scopo di ridurre le emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) nei Paesi Bassi e che prevede la possibilità di concedere una compensazione per i danni subiti dalle centrali che, rispetto alle altre centrali, sarebbero pregiudicate in modo sproporzionato dal divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica, non è stata comunicata alla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.
- 4 Tuttavia, a seguito della notifica del progetto di legge da parte del Regno dei Paesi Bassi in applicazione della direttiva 2015/1535, la Commissione ha avviato, di propria iniziativa, l'esame delle informazioni relative ad un presunto aiuto e, il 4 giugno, il 25 giugno, il 2 agosto e il 23 settembre 2019, ha chiesto alle autorità dei Paesi Bassi di trasmetterle informazioni supplementari. Il Regno dei Paesi Bassi ha risposto alle richieste della Commissione, rispettivamente il 13 giugno, il 18 luglio, il 30 agosto, l'8 ottobre, il 29 novembre, il 1° dicembre 2019 e il 10 marzo 2020.
- 5 In tale corrispondenza, il Regno dei Paesi Bassi ha ripetutamente affermato che l'indennità prevista dalla legge era strettamente limitata ai danni causati dal divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica e che essa non costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 6 L'11 dicembre 2019, il Regno dei Paesi Bassi ha adottato la legge, che è entrata in vigore il 20 dicembre 2019.
- 7 Al momento dell'adozione della legge, nei Paesi Bassi esistevano cinque centrali elettriche a carbone, ossia la Amercentrale 9, la Eemshaven A/B, la Engie Maasvlakte, la MPP3 e la Hemweg 8 (in prosieguo: la «Hemweg»).
- 8 Ai sensi degli articoli 3 e 3a della legge, il divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica è applicato in modo progressivo, in funzione della redditività di ciascuna centrale, dell'utilizzo della biomassa e del rendimento elettrico. Il divieto totale di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica è stato fissato, al più tardi, al 1° gennaio 2030.

- 9 Quattro delle cinque centrali elettriche hanno beneficiato di un periodo transitorio da cinque a dieci anni, che lasciava loro quindi la possibilità di recuperare gli investimenti realizzati, di adeguarsi ad un'altra materia prima o di prepararsi alla chiusura.
- 10 La Hemweg, che non bruciava biomassa, non produceva alcuna energia rinnovabile e il cui rendimento era il più basso tra le cinque centrali, non ha beneficiato di un periodo transitorio. In applicazione dell'articolo 3a della legge, essa avrebbe dovuto cessare di utilizzare carbone dal 1° gennaio 2020. Poiché tale centrale non aveva la possibilità di adeguarsi ad un'altra materia prima, essa doveva essere chiusa alla fine del 2019.
- 11 L'articolo 4 della legge prevede la possibilità di concedere un'indennità alle centrali che, rispetto alle altre centrali, fossero pregiudicate in modo sproporzionato dal divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica.
- 12 Secondo quanto affermato dal Regno dei Paesi Bassi, l'articolo 4 è stato adottato poiché il divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica lede il diritto di proprietà, ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), e in ragione delle esigenze del principio di uguaglianza di fronte agli oneri pubblici, con l'obiettivo, in particolare, di raggiungere un giusto equilibrio tra l'interesse generale perseguito dallo Stato e l'interesse individuale delle centrali di cui trattasi.
- 13 Secondo il governo dei Paesi Bassi, la Hemweg, non avendo beneficiato di un periodo transitorio, è stata pregiudicata in modo assai sproporzionato dall'introduzione, a brevissimo termine, del divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica. Per garantire il giusto equilibrio richiesto dalla CEDU, le autorità dei Paesi Bassi hanno contattato la Vattenfall NV, gestore della Hemweg, al fine di ottenere informazioni che consentissero di valutare l'entità del danno e di determinare l'indennità dovuta a titolo di chiusura anticipata.
- 14 Dopo un'analisi effettuata in cooperazione con una società di revisione contabile, il Ministro dell'Economia e della politica climatica dei Paesi Bassi, con decisione del 20 dicembre 2019, ha concesso alla Vattenfall un'indennità di EUR 52,5 milioni (in prosieguo: la «misura di cui trattasi»).
- 15 Il 12 maggio 2020, la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha dichiarato la misura di cui trattasi compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- 16 Nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato, al paragrafo 40, che la legge «pregiudica[va] i diritti di proprietà della Vattenfall, in quanto la obbliga[va] a chiudere prematuramente la Hemweg, al fine di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, nell'interesse pubblico», ritenendo altresì che un «giudice nazionale [dei Paesi Bassi] avrebbe quindi concesso, probabilmente, un'indennità alla [Vattenfall]».
- 17 Quanto all'esistenza di un aiuto di Stato, la Commissione ha concluso, al punto 48 della decisione impugnata, che, «tenuto conto delle informazioni fornite dalle autorità dei Paesi Bassi, non si [poteva] ritenere, con un sufficiente grado di certezza, che in detta causa esist[esse] un diritto a un'indennità per un importo di EUR 52,5 milioni». La Commissione ne ha dedotto che «non [poteva] essere escluso che la misura di cui trattasi concedesse un aiuto di Stato all'impresa interessata».

- 18 Tuttavia, la Commissione ha ritenuto, al paragrafo 49 della decisione impugnata, che «non [era] tuttavia necessario trarre una conclusione definitiva, nel caso di specie, in merito alla questione se la misura conferi[sse] o meno un vantaggio al gestore e costitui[sse] quindi un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, poiché, anche in presenza di un aiuto di Stato, [essa] rit[eneva] che la misura [fosse] compatibile con il mercato interno».

### **Conclusioni delle parti**

- 19 Il Regno dei Paesi Bassi chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
  - condannare la Commissione alle spese.
- 20 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile o infondato;
  - condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

### **In diritto**

#### *Sulla ricevibilità*

- 21 Nella sua eccezione di irricevibilità, la Commissione ricorda anzitutto che, poiché nessuna norma di diritto dell'Unione europea la obbliga a fornire una decisione esplicita in merito alla qualificazione della misura, essa non si è pronunciata sulla questione se la misura di cui trattasi costituisca un aiuto di Stato.
- 22 Inoltre, facendo riferimento, da un lato, all'ordinanza del 28 gennaio 2004, Paesi Bassi/Commissione (C-164/02, EU:C:2004:54), e, dall'altro, alla sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551), la Commissione trae le seguenti due conclusioni. In primo luogo, qualora uno Stato membro notifichi un regime di aiuti e non contesti che si tratta di un aiuto, esso non sarebbe legittimato a proporre un ricorso di annullamento contro la decisione della Commissione che dichiara tale regime compatibile con il mercato interno. In secondo luogo, se lo Stato membro chiede espressamente alla Commissione di adottare una decisione che dichiari l'insussistenza di un aiuto, ma quest'ultima conclude al contrario per l'esistenza di un regime di aiuti compatibile con il mercato interno, lo Stato membro potrebbe proporre un ricorso di annullamento, in quanto tale decisione produce effetti giuridici dal momento che il regime di aiuti è soggetto al costante controllo della Commissione.
- 23 Orbene, secondo la Commissione, da un lato, il Regno dei Paesi Bassi non ha mai notificato la misura di cui trattasi né chiesto alla Commissione di adottare una decisione che dichiari l'insussistenza di un aiuto. Dall'altro, la decisione impugnata non riguarderebbe un regime di aiuti, bensì il versamento di un'indennità una tantum ad una sola impresa, versamento che, peraltro, sarebbe già stato effettuato.

- 24 Infine, per quanto riguarda gli effetti giuridici della decisione impugnata nei confronti della Vattenfall, la Commissione sostiene che la misura di cui trattasi, supponendo che sia un aiuto, costituisce un aiuto esistente, poiché si tratta di un aiuto individuale che essa ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), ii), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9). La Vattenfall non dovrebbe temere, per un periodo di almeno dieci anni, un eventuale recupero dell'importo principale dell'indennità che le è stata concessa, maggiorato degli interessi, ai sensi degli articoli 16 e 17 del regolamento 2015/1589, in quanto tali articoli sarebbero applicabili solo in caso di aiuti illegali, il che non si verifica nel caso della misura di cui trattasi, poiché la Commissione l'ha dichiarata compatibile con il mercato interno.
- 25 Pertanto, dalla decisione impugnata non risulterebbe nessun effetto giuridico vincolante per il Regno dei Paesi Bassi.
- 26 Il Regno dei Paesi Bassi contesta gli argomenti della Commissione.
- 27 Secondo una consolidata giurisprudenza, il ricorso di annullamento, previsto dall'articolo 263 TFUE, è esperibile avverso tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni, in qualsiasi forma, che mirino a produrre effetti giuridici vincolanti (v. sentenza del 26 marzo 2019, Commissione/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 A tale riguardo, l'articolo 263 TFUE opera una netta distinzione tra il diritto di ricorso di annullamento delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, da un lato, e quello delle persone fisiche e giuridiche, dall'altro, dato che il secondo comma di tale articolo riconosce, in particolare, ad ogni Stato membro il diritto di contestare, mediante un ricorso di annullamento, la legittimità delle decisioni della Commissione, senza che l'esercizio di tale diritto sia subordinato alla prova dell'esistenza di un interesse ad agire. Contrariamente alle persone fisiche e giuridiche, uno Stato membro non è quindi tenuto a dimostrare che un atto della Commissione che esso impugna produca effetti giuridici nei propri confronti affinché il suo ricorso sia ricevibile. Tuttavia, affinché un atto della Commissione possa essere impugnato con ricorso di annullamento, è necessario che esso sia destinato a produrre effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, ordinanza del 27 novembre 2001, Portogallo/Commissione, C-208/99, EU:C:2001:638, punti da 22 a 24, e sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punti da 36 a 38), il che deve essere stabilito tenendo conto della sua sostanza (v. sentenza del 22 giugno 2000, Paesi Bassi/Commissione, C-147/96, EU:C:2000:335, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 L'idoneità di un atto a produrre effetti giuridici e, di conseguenza, a costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE deve essere valutata in funzione di criteri obiettivi, quali il contenuto di tale atto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante l'atto (sentenza del 25 ottobre 2017, Slovacchia/Commissione, C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, punto 47).
- 30 In materia di aiuti di Stato, è già stato stabilito che una decisione fondata sui paragrafi 1 e 3 dell'articolo 107 TFUE, che, pur qualificando una misura come aiuto di Stato, la dichiarava compatibile con il mercato interno, deve essere considerata un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 42; del 25 marzo 2015, Belgio/Commissione T-538/11, EU:T:2015:188, punto 53, e del 28 gennaio 2016, Austria/Commissione, T-427/12, non pubblicata, EU:T:2016:41, punto 36).

- 31 Certamente, occorre constatare che, nel caso di specie, la decisione impugnata non si pronuncia sull'esistenza di un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, circostanza che la Commissione ha peraltro confermato in udienza. Infatti, dal punto 48 della decisione impugnata risulta che la Commissione non ha escluso che la misura di cui trattasi conceda alla Vattenfall un aiuto di Stato. Al punto 4 di tale decisione, la Commissione non ha neppure indicato esplicitamente che tale misura dovesse essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, pur concludendo che tale misura era compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.
- 32 Tuttavia, al pari di una decisione della Commissione che qualifica la misura di cui trattasi come aiuto di Stato, pur dichiarandola compatibile con il mercato interno, la decisione impugnata ha come conseguenza che la misura di cui trattasi, che è soltanto considerata compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, è autorizzata dalla Commissione e può, pertanto, essere attuata conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, di detto Trattato.
- 33 Quindi, con la decisione impugnata, adottata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, la Commissione ha deciso di porre fine all'esame preliminare che essa aveva avviato e ha implicitamente rifiutato di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (in prosieguo: il «procedimento di indagine formale»). La Commissione ha quindi assunto una posizione definitiva sulla compatibilità della misura di cui trattasi con il mercato interno, il che comporta degli effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaiki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punti 65 e 66).
- 34 Di conseguenza, il presente ricorso deve essere dichiarato ricevibile, senza che occorra esaminare se gli effetti giuridici vincolanti prodotti dalla decisione impugnata siano idonei ad incidere sugli interessi del Regno dei Paesi Bassi.

### *Nel merito*

- 35 A sostegno del suo ricorso, il Regno dei Paesi Bassi deduce cinque motivi, il primo dei quali vertente su una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, relativamente all'esistenza di un vantaggio, il secondo su un'erronea applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, relativamente all'onere della prova, il terzo su una violazione dell'obbligo di motivazione, il quarto su un'incompetenza della Commissione a dichiarare una misura compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, senza averlo previamente qualificato come aiuto e il quinto su una violazione del principio della certezza del diritto.
- 36 I primi tre motivi di ricorso sono invocati per l'ipotesi in cui la decisione impugnata dovesse essere intesa nel senso che essa implica necessariamente la qualificazione come aiuto della misura di cui trattasi. Gli altri due sono diretti contro la decisione impugnata nella parte in cui essa non si pronuncia sulla questione se la misura di cui trattasi costituisca o meno un aiuto di Stato.
- 37 Orbene, nel caso di specie, come constatato al precedente punto 31, nella decisione impugnata la Commissione non si è pronunciata sulla questione se la misura di cui trattasi costituisse un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Pertanto, occorre esaminare congiuntamente il quarto e il quinto motivo di ricorso.

- 38 A tal riguardo, in primo luogo, il Regno dei Paesi Bassi sostiene che dalla sistematica dell'articolo 107 TFUE risulta che solo gli aiuti di Stato possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno.
- 39 Tale interpretazione sarebbe suffragata dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, ai sensi del quale la Commissione può dichiarare una misura compatibile con il mercato interno, purché rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 40 Orbene, la Commissione non avrebbe dimostrato che la misura di cui trattasi, che essa dichiara compatibile con il mercato interno, costituisca un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e rientrasse quindi nell'ambito di applicazione di tale disposizione.
- 41 Il Regno dei Paesi Bassi ne deduce che la Commissione ha agito al di là delle sue competenze.
- 42 In secondo luogo, decidendo di non pronunciarsi sulla questione se la misura di cui trattasi dovesse essere qualificata come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione avrebbe creato un'incertezza giuridica. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, i requisiti di chiarezza e di prevedibilità imposti dal principio della certezza del diritto sono soddisfatti solo nel caso in cui la Commissione decida espressamente che la misura di cui trattasi costituisce un aiuto oppure no.
- 43 La Commissione replica che né dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, né dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 risulta che essa non possa dichiarare una misura compatibile con il mercato interno senza statuire definitivamente sulla questione se tale misura costituisca o meno un aiuto. Al contrario, se non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità della misura, l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 le imporrebbe di dichiarare che la misura è compatibile con il mercato interno. L'avvio del procedimento d'indagine formale, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, al solo scopo di stabilire se una misura costituisce un aiuto di Stato, sarebbe contrario allo spirito di tale disposizione.
- 44 Secondo la Commissione, tale interpretazione è confermata dall'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589, ai sensi del quale la Commissione può avviare il procedimento d'indagine formale solo se, dopo un esame preliminare, constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità della misura notificata con il mercato interno.
- 45 Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589 non consentirebbe alla Commissione di dichiarare che la misura di cui trattasi non costituisce un aiuto se, dopo l'esame preliminare, essa non è effettivamente giunta a una siffatta conclusione.
- 46 Essa spiega che talvolta può essere più efficace e vantaggioso per le parti interessate che la Commissione dichiarare una misura compatibile con il mercato interno senza avviare un procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589 per stabilire se la misura costituisca un aiuto.
- 47 Pertanto, in una situazione del genere, adottando la decisione di non sollevare obiezioni nei confronti di una misura che non possa essere facilmente qualificata come aiuto, la Commissione applicherebbe il principio di buona amministrazione.

- 48 La decisione impugnata creerebbe certezza del diritto per il Regno dei Paesi Bassi e per la Vattenfall, in quanto essa avrebbe posto fine all'incertezza sulla legittimità dell'aiuto, sull'eventuale avvio del procedimento d'indagine formale e sull'eventuale recupero di una parte dell'indennità concessa alla Vattenfall a titolo della misura di cui trattasi.
- 49 A tale riguardo, in primo luogo, occorre sottolineare che la Commissione ha adottato la decisione impugnata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 e ha concluso, nel suo dispositivo, che «la [misura di cui trattasi era] compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), [TFUE]».
- 50 La Commissione sostiene che né l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, né l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 le impongono l'obbligo di accertare definitivamente che una misura costituisce un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, prima di poter ritenere che tale misura sia compatibile con il mercato interno.
- 51 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.
- 52 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, in deroga al divieto posto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli «aiuti» destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- 53 L'uso, all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, del termine «aiuto», implica che la compatibilità di una misura nazionale con il mercato interno possa essere esaminata solo dopo che tale misura sia stata qualificata come aiuto.
- 54 Inoltre, è giurisprudenza costante che la Commissione, qualora non possa acquisire la convinzione – al termine dell'esame preliminare – che una misura statale non costituisca un «aiuto» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, o, se è un aiuto, che la detta misura sia compatibile con il Trattato, oppure qualora il detto procedimento non le abbia consentito di risolvere tutti i problemi posti dalla valutazione della compatibilità della misura di cui trattasi con il mercato interno, tale istituzione è tenuta ad avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, senza disporre a tal proposito di alcun margine di discrezionalità (v. sentenza del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 113 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Dalle considerazioni che precedono risulta che solo una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ossia una misura qualificata come aiuto di Stato, può essere considerata dalla Commissione compatibile con il mercato interno.
- 56 Peraltro, tale conclusione è corroborata dalle pertinenti disposizioni del regolamento 2015/1589.
- 57 Infatti, l'articolo 4 del regolamento 2015/1589 dispone quanto segue:
- «1. La Commissione procede all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta. Fatto salvo l'articolo 10, la Commissione adotta una decisione a norma dei paragrafi 2, 3 o 4 del presente articolo.

2. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione.
3. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la dichiara compatibile con il mercato interno (...).
4. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (...).
- 58 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 4 del regolamento 2015/1589 istituisce una fase preliminare di esame delle misure di aiuto che ha lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla misura che essa esamina. A conclusione di tale fase, la Commissione constata o che la misura statale di cui trattasi non costituisce un «aiuto», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, oppure che rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione. In quest'ultima ipotesi, la predetta misura può non sollevare dubbi circa la sua compatibilità con il mercato comune o, al contrario, può sollevarne. Se la Commissione constata, a seguito dell'esame preliminare, che la misura notificata, nei limiti in cui rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1 TFUE, non desta dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno, adotta una decisione di non sollevare obiezioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 (v., in tal senso, sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punti 43 e 44).
- 59 Ne consegue che l'articolo 4 del regolamento 2015/1589, applicabile nel caso di specie in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento, relativo alle decisioni della Commissione in materia di aiuti illegali, fissa quindi un elenco esauriente delle decisioni che la Commissione può adottare al termine dell'esame preliminare della misura nazionale di cui trattasi, tra cui non figura la possibilità di adottare una decisione che dichiari una misura nazionale compatibile con il mercato interno senza che la Commissione si sia previamente pronunciata sulla qualificazione di tale misura come aiuto di Stato. In particolare, l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 prevede che la Commissione possa dichiarare una misura compatibile con il mercato interno, «nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE».
- 60 Orbene, nel caso di specie, è pacifico che la Commissione nutriva dubbi sulla qualificazione della misura di cui trattasi come aiuto, circostanza che essa ha confermato nel corso dell'udienza, di modo che, dopo e nonostante numerosi scambi tra il Regno dei Paesi Bassi e i suoi servizi nel corso del procedimento amministrativo, essa ha deciso di non pronunciarsi su tale questione nella decisione impugnata, pur concludendo che la misura di cui trattasi era compatibile con il mercato interno.
- 61 Da tutto quanto precede risulta che la Commissione ha adottato una decisione contraria sia all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE sia all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589.
- 62 Pertanto la Commissione, ritenendo, nella decisione impugnata, che la misura di cui trattasi fosse compatibile con il mercato interno, senza pronunciarsi previamente sulla questione se una siffatta misura costituisse un aiuto, ha ecceduto i limiti delle sue competenze.

- 63 In secondo luogo, occorre ricordare che il principio della certezza del diritto, che fa parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, mira a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ed esige che qualsiasi atto dell'amministrazione produttivo di effetti giuridici sia chiaro e preciso, affinché gli interessati possano conoscere inequivocabilmente i loro diritti e obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenza del 28 aprile 2021, *Correia/CESE*, T-843/19, EU:T:2021:221, punto 47 e giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 30 novembre 2009, *Francia e France Télécom/Commissione*, T-427/04 e T-17/05, EU:T:2009:474, punto 300 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 Nel caso di specie, è vero che la Commissione ha dichiarato, nella decisione impugnata, che la misura di cui trattasi era compatibile con il mercato interno. Tuttavia, non si è proceduto alla qualificazione di tale misura, sebbene risulti dal precedente punto 63 che si tratta di un presupposto necessario per l'esame della compatibilità di detta misura con il mercato interno.
- 65 Inoltre, sotto un primo profilo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, in una situazione in cui la Commissione ha adottato, con riguardo a un aiuto cui era stata data esecuzione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, una decisione finale che ha dichiarato la compatibilità dell'aiuto medesimo con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE, il giudice nazionale è tenuto, in applicazione del diritto dell'Unione, ad ordinare al beneficiario dell'aiuto il pagamento degli interessi per il periodo d'illegalità di tale aiuto (v., in tal senso, sentenza del 12 febbraio 2008, *CELF e ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, punti 52 e 55). Pertanto, nell'ipotesi in cui taluni concorrenti della Vattenfall avviassero un procedimento dinanzi ai giudici nazionali sulla legittimità della misura di cui trattasi e qualora questi ultimi la qualificassero come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ne risulterebbe che l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE sarebbe stato violato per mancata notifica della misura di cui trattasi alla Commissione e che il Regno dei Paesi Bassi dovrebbe esigere dalla Vattenfall il rimborso degli interessi per il periodo di illegalità.
- 66 Sotto un secondo profilo, la mancata qualificazione della misura di cui trattasi ha lasciato il Regno dei Paesi Bassi in una situazione incerta quanto alla concessione di un nuovo aiuto ai sensi delle norme relative al cumulo di aiuti, in applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (2014/C 200/01) (GU 2014, C 200, pag. 1; in prosieguo: la «disciplina»), e del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 [TFUE] (GU 2014, L 187, pag. 1).
- 67 Infatti, ai sensi dell'articolo 8 di detto regolamento, intitolato «Cumulo», si tiene conto dell'importo totale degli aiuti di Stato a favore dell'attività, del progetto o dell'impresa sovvenzionati.
- 68 Il punto 81 della disciplina prevede che gli aiuti possono essere accordati anche nell'ambito di più regimi di aiuto o cumulati con aiuti ad hoc, a condizione che l'importo totale degli aiuti di Stato a favore di un'attività o di un progetto non superi i limiti dei massimali di aiuto stabiliti in tale disciplina.
- 69 Pertanto, le norme di cumulo in vigore potrebbero incidere sul Regno dei Paesi Bassi, nell'ipotesi in cui quest'ultimo intendesse accordare un aiuto alla Vattenfall per riutilizzare il sito Hemweg.

- 70 Non se ne può quindi concludere che la decisione impugnata consentiva al Regno dei Paesi Bassi, destinatario della stessa, di conoscere con esattezza i suoi diritti ed obblighi e di agire di conseguenza.
- 71 In tali circostanze, occorre dichiarare che la Commissione, decidendo di non pronunciarsi sulla questione se la misura di cui trattasi dovesse essere qualificata come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ha violato il principio della certezza del diritto.
- 72 Tenuto conto di tutto quanto precede, occorre accogliere il quarto e il quinto motivo di ricorso e, pertanto, annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario pronunciarsi sugli altri motivi di ricorso dedotti dal Regno dei Paesi Bassi.

### **Sulle spese**

- 73 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda del Regno dei Paesi Bassi.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2020) 2998 final della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA. 54537 (2020/NN) – Paesi Bassi, Divieto di utilizzo del carbone per la produzione di energia elettrica nei Paesi Bassi, è annullata.**
- 2) La Commissione è condannata alle spese.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 novembre 2022.

Firme