



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid)

16 november 2022\*

„Staatssteun – Nederlandse wet houdende een verbod op kolen bij elektriciteitsproductie – Vroegtijdige sluiting van een kolencentrale – Toekenning van compensatie – Besluit om geen bezwaar te maken – Besluit waarbij de compensatie verenigbaar wordt verklaard met de interne markt – Geen uitdrukkelijke kwalificatie als ‚staatssteun‘ – Beroep tot nietigverklaring – Handeling waartegen kan worden opgekomen – Ontvankelijkheid – Artikel 4, lid 3, van verordening (EU) 2015/1589 – Rechtszekerheid”

In zaak T-469/20,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. Bulterman, M. de Ree en J. Langer als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door H. van Vliet, B. Stromsky en D. Recchia als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslaging samengesteld als volgt: R. da Silva Passos, president, V. Valančius (rapporteur), I. Reine, L. Truchot en M. Sampol Pucurull, rechters,

griffier: L. Ramette, administrateur,

gezien de stukken, met name:

- de exceptie van niet-ontvankelijkheid krachtens artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, die de Commissie heeft opgeworpen in een bijzonder document dat op 5 oktober 2020 ter griffie van het Gerecht is neergelegd,
- de beschikking van 23 februari 2021 tot voeging van de exceptie met de zaak ten gronde,

\* Procestaal: Nederlands.

na de terechtzitting op 15 juni 2022,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met zijn beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert het Koninkrijk der Nederlanden nietigverklaring van besluit C(2020) 2998 final van de Commissie van 12 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.54537 (2020/NN) – Nederland, Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland (hierna: „bestreden besluit”).

### Voorgeschiedenis van het geding

- 2 De Nederlandse autoriteiten hebben op 27 maart 2019 de Europese Commissie in kennis gesteld van een ontwerp van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (hierna: „wet”) overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1).
- 3 Deze wet, die tot doel heeft de uitstoot van kooldioxide-emissies (CO<sub>2</sub>) in Nederland te verminderen en die voorziet in de mogelijkheid om een tegemoetkoming te verlenen voor de schade die is toegebracht aan een centrale die, ten opzichte van andere centrales, onevenredig zwaar wordt geraakt door het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie, is niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie aangemeld.
- 4 Na de kennisgeving van het ontwerp van de wet door het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig richtlijn 2015/1535, is de Commissie echter op eigen initiatief begonnen met het onderzoek van de informatie over vermeende steun en heeft zij de Nederlandse autoriteiten op 4 juni, 25 juni, 2 augustus en 23 september 2019 om aanvullende inlichtingen verzocht. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft op respectievelijk 13 juni, 18 juli, 30 augustus, 8 oktober, 29 november, 1 december 2019 en 10 maart 2020 op de verzoeken van de Commissie gereageerd.
- 5 In deze correspondentie heeft het Koninkrijk der Nederlanden meermaals het standpunt uitgedragen dat de wettelijke vergoeding strikt beperkt is tot de schade die is veroorzaakt door het verbod op het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit, en dat zij geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.
- 6 Op 11 december 2019 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de wet aangenomen. Deze is op 20 december 2019 in werking getreden.
- 7 Toen de wet werd vastgesteld, waren er in Nederland vijf kolencentrales, te weten Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 en Hemweg 8 (hierna: „Hemweg”).
- 8 Volgens de artikelen 3 en 3a van de wet wordt het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie gefaseerd toegepast, afhankelijk van de rentabiliteit van elke centrale, het gebruik van biomassa en het elektrische rendement. Op uiterlijk 1 januari 2030 is het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie volledig verboden.

- 9 Vier van de vijf elektriciteitscentrales is een overgangperiode van vijf tot tien jaar gegund. In die periode kunnen deze centrales de gedane investeringen terugverdienen, zich aanpassen aan een andere grondstof of zich voorbereiden op sluiting.
- 10 Hemweg, die geen biomassa verbrandde, geen hernieuwbare energie produceerde en het laagste rendement van de vijf centrales had, kwam niet in aanmerking voor een overgangperiode. Krachtens artikel 3a van de wet diende deze centrale reeds met ingang van 1 januari 2020 te stoppen met het gebruik van kolen. Aangezien deze centrale zich niet kon aanpassen aan een andere grondstof, moest zij eind 2019 worden gesloten.
- 11 Artikel 4 van de wet voorziet in de mogelijkheid om een tegemoetkoming te verlenen aan een centrale die, ten opzichte van andere centrales, onevenredig zwaar wordt geraakt door het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie.
- 12 Artikel 4 is volgens het Koninkrijk der Nederlanden ingevoerd omdat het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie van invloed is op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (EVRM), en vanwege de vereisten van het beginsel „égalité devant les charges publiques”. Het doel is met name om een eerlijk evenwicht te bereiken tussen het door de staat nagestreefde algemene belang en het individuele belang van de betrokken centrales.
- 13 Aangezien aan Hemweg geen overgangperiode werd toegekend, werd zij volgens de Nederlandse regering onevenredig zwaar geraakt door de invoering, op zeer korte termijn, van het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie. Om te zorgen voor een eerlijk evenwicht zoals is vereist door het EVRM, hebben de Nederlandse autoriteiten contact opgenomen met Vattenfall NV, de exploitant van Hemweg. Zij wensten informatie te verkrijgen aan de hand waarvan de omvang van de schade kon worden bepaald en de nadeelcompensatie voor de vroegtijdige sluiting kon worden vastgesteld.
- 14 Na de situatie in samenwerking met een auditkantoor te hebben geanalyseerd, heeft de Nederlandse minister van Economische Zaken en Klimaat Vattenfall bij besluit van 20 december 2019 een nadeelcompensatie van 52,5 miljoen EUR toegekend (hierna: „betrokken maatregel”).
- 15 Op 12 mei 2020 heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld, waarbij zij de betrokken maatregel op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar met de interne markt heeft verklaard.
- 16 In overweging 40 van het bestreden besluit heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de wet „afbreuk [deed] aan de eigendomsrechten van Vattenfall, aangezien hij Hemweg [verplichtte] vroegtijdig te sluiten om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen in overeenstemming met het openbaar belang”, en heeft zij tevens vastgesteld dat een „[Nederlandse] nationale rechter [...] bijgevolg naar alle waarschijnlijkheid een compensatie [zou] verlenen aan [Vattenfall]”.
- 17 Wat het bestaan van staatssteun betreft, is de Commissie in overweging 48 tot de slotsom gekomen dat „[o]p basis van de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte informatie [...] niet met voldoende zekerheid [kon] worden geconcludeerd dat in deze zaak een recht op een

compensatie van 52,5 miljoen EUR [bestond]”. De Commissie heeft daaruit afgeleid dat „niet [kon] worden uitgesloten dat met de maatregel aan de betrokken onderneming staatssteun [werd] verleend”.

- 18 De Commissie heeft zich in overweging 49 evenwel op het standpunt gesteld dat „in deze zaak geen definitieve conclusie [diende] te worden getrokken over de vraag of de maatregel de exploitant al dan niet een voordeel [verleende] en dus staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU [vormde], omdat zelfs indien er sprake zou zijn van staatssteun, de Commissie van oordeel [was] dat de maatregel verenigbaar [was] met de interne markt”.

### **Conclusies van partijen**

- 19 Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 20 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren;
  - het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

### **In rechte**

#### ***Ontvankelijkheid***

- 21 In haar exceptie van niet-ontvankelijkheid herinnert de Commissie er allereerst aan dat zij zich niet heeft uitgesproken over de vraag of de betrokken maatregel staatssteun vormt, aangezien geen enkele Unierechtelijke regel haar verplicht om daarover een uitdrukkelijke beslissing te nemen.
- 22 Vervolgens verwijst de Commissie naar de beschikking van 28 januari 2004, Nederland/Commissie (C-164/02, EU:C:2004:54), en naar het arrest van 8 september 2011, Commissie/Nederland (C-279/08 P, EU:C:2011:551), en komt zij tot de volgende twee conclusies. Ten eerste kan een lidstaat die een steunregeling aanmeldt en niet betwist dat deze steun vormt, geen beroep instellen tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie waarbij deze regeling verenigbaar met de interne markt wordt verklaard. Ten tweede kan een lidstaat, wanneer deze de Commissie uitdrukkelijk verzoekt om bij besluit vast te stellen dat er geen sprake is van steun, maar deze instelling integendeel tot de slotsom komt dat er sprake is van een steunregeling die verenigbaar is met de interne markt, een beroep tot nietigverklaring instellen omdat dit besluit rechtsgevolgen sorteert voor zover de steunregeling onder voortdurend toezicht staat van de Commissie.

- 23 Volgens de Commissie heeft het Koninkrijk der Nederlanden de betrokken maatregel nooit aangemeld en de Commissie niet verzocht een besluit te nemen waarbij wordt vastgesteld dat er geen sprake is van steun. Voorts betreft het bestreden besluit volgens haar geen steunregeling, maar de betaling van een eenmalige vergoeding aan één enkele onderneming en heeft die betaling overigens reeds plaatsgevonden.
- 24 Wat ten slotte de rechtsgevolgen van het bestreden besluit ten aanzien van Vattenfall betreft, betoogt de Commissie dat de betrokken maatregel, voor zover deze steun vormt, bestaande steun is, aangezien het gaat om door haar goedgekeurde individuele steun in de zin van artikel 1, onder b), ii), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9). Vattenfall hoeft er gedurende een periode van ten minste tien jaar niet voor te vrezen dat de hoofdsom van de haar toegekende compensatie, vermeerderd met rente, op grond van de artikelen 16 en 17 van verordening 2015/1589 wordt teruggevorderd, aangezien deze artikelen enkel van toepassing zijn in geval van onrechtmatige steun, wat de betrokken maatregel niet is, aangezien de Commissie deze verenigbaar met de interne markt heeft verklaard.
- 25 Bijgevolg vloeien uit het bestreden besluit voor het Koninkrijk der Nederlanden geen bindende rechtsgevolgen voort.
- 26 Het Koninkrijk der Nederlanden betwist de argumenten van de Commissie.
- 27 Volgens vaste rechtspraak staat beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU open tegen alle handelingen van de instellingen van de Unie, ongeacht de vorm ervan, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie arrest van 26 maart 2019, Commissie/Italië, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Artikel 263 VWEU maakt een duidelijk onderscheid tussen het recht van beroep tot nietigverklaring van de instellingen van de Unie en de lidstaten enerzijds en dat van natuurlijke en rechtspersonen anderzijds, waarbij de tweede alinea van dit artikel onder andere lidstaten het recht verleent om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van de besluiten van de Commissie te bestrijden, zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang behoeft te worden aangetoond. Anders dan natuurlijke en rechtspersonen hoeft een lidstaat dus met het oog op de ontvankelijkheid van zijn beroep niet aan te tonen dat de handeling van de Commissie waartegen hij opkomt rechtsgevolgen voor hem heeft. Toch is een handeling van de Commissie alleen vatbaar voor beroep tot nietigverklaring indien zij beoogt dwingende rechtsgevolgen in het leven te roepen (zie in die zin beschikking van 27 november 2001, Portugal/Commissie, C-208/99, EU:C:2001:638, punten 22-24, en arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punten 36-38). Dit moet worden vastgesteld aan de hand van de wezenlijke inhoud van die handeling (zie arrest van 22 juni 2000, Nederland/Commissie, C-147/96, EU:C:2000:335, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Of een handeling rechtsgevolgen kan hebben en derhalve vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU, moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld (arrest van 25 oktober 2017, Slowakije/Commissie, C-593/15 P en C-594/15 P, EU:C:2017:800, punt 47).

- 30 Inzake staatssteun is reeds geoordeeld dat een op de leden 1 en 3 van artikel 107 VWEU gebaseerd besluit dat een maatregel als staatssteun aanmerkt, maar deze tegelijk met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaart, een voor beroep vatbare handeling vormt krachtens artikel 263 VWEU (zie in die zin arresten van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punt 42; 25 maart 2015, België/Commissie, T-538/11, EU:T:2015:188, punt 53, en 28 januari 2016, Oostenrijk/Commissie, T-427/12, niet gepubliceerd, EU:T:2016:41, punt 36).
- 31 Het klopt dat in casu in het bestreden besluit geen uitspraak wordt gedaan over de vraag of er sprake is van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft dit ter terechtzitting overigens bevestigd. Uit overweging 48 van het bestreden besluit blijkt namelijk dat de Commissie niet heeft uitgesloten dat met de betrokken maatregel staatssteun aan Vattenfall is verleend. In overweging 4 van dat besluit heeft de Commissie evenmin uitdrukkelijk gesteld dat deze maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden aangemerkt. Wel is zij tot de slotsom gekomen dat de maatregel verenigbaar is met artikel 107, lid 3, VWEU.
- 32 Net als een besluit van de Commissie waarbij de betrokken maatregel als staatssteun wordt aangemerkt en tegelijkertijd verenigbaar met de interne markt wordt verklaard, heeft het bestreden besluit echter tot gevolg dat de betrokken maatregel, die alleen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar met de interne markt wordt geacht, door de Commissie wordt goedgekeurd en derhalve overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag ten uitvoer kan worden gelegd.
- 33 Bij het bestreden besluit, dat is vastgesteld op grond van artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589, heeft de Commissie dus besloten het door haar ingeleide eerste onderzoek te beëindigen en impliciet geweigerd de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU (hierna: „formele onderzoeksprocedure”) in te leiden. De Commissie heeft dus een definitief standpunt ingenomen over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt, hetgeen dwingende rechtsgevolgen meebrengt (zie in die zin arrest van 16 december 2010, Athinaïki Techniki/Commissie, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punten 65 en 66).
- 34 Bijgevolg moet het onderhavige beroep ontvankelijk worden verklaard, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de bindende rechtsgevolgen van het bestreden besluit de belangen van het Koninkrijk der Nederlanden kunnen schaden.

### *Ten gronde*

- 35 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Koninkrijk der Nederlanden vijf middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 107, lid 1, VWEU wat het bestaan van een voordeel betreft, het tweede aan onjuiste toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU wat de bewijslast betreft, het derde aan schending van de motiveringsplicht, het vierde aan onbevoegdheid van de Commissie om een maatregel verenigbaar met de interne markt te verklaren op grond van artikel 107, lid 3, VWEU zonder deze maatregel vooraf als steun te hebben aangemerkt, en het vijfde aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel.
- 36 De eerste drie middelen worden aangevoerd voor het geval dat het bestreden besluit aldus moet worden begrepen dat het noodzakelijkerwijs inhoudt dat de betrokken maatregel steun vormt. De andere twee zijn gericht tegen het bestreden besluit voor zover daarin geen uitspraak wordt gedaan over de vraag of de betrokken maatregel staatssteun vormt.

- 37 In het onderhavige geval heeft de Commissie, zoals in punt 31 is aangegeven, zich in het bestreden besluit niet uitgesproken over de vraag of de betrokken maatregel steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde. Het vierde en het vijfde middel dienen dan ook – samen – te worden onderzocht.
- 38 In de eerste plaats betoogt het Koninkrijk der Nederlanden in dat verband dat uit de opzet van artikel 107 VWEU volgt dat alleen steunmaatregelen verenigbaar met de interne markt kunnen worden verklaard.
- 39 Deze lezing vindt steun in artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589, op grond waarvan de Commissie een maatregel verenigbaar met de interne markt kan verklaren in zoverre deze binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU valt.
- 40 De Commissie heeft echter niet vastgesteld dat de betrokken maatregel, die door haar verenigbaar met de interne markt is verklaard, is aan te merken als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en dus binnen het toepassingsgebied van die bepaling valt.
- 41 Volgens het Koninkrijk der Nederlanden volgt daaruit dat de Commissie haar bevoegdheden te buiten is gegaan.
- 42 In de tweede plaats heeft de Commissie, door zich niet uit te spreken over de vraag of de betrokken maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden aangemerkt, rechtsonzekerheid gecreëerd. Volgens het Koninkrijk der Nederlanden is alleen aan de in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel vereiste duidelijkheid en voorzienbaarheid voldaan wanneer de Commissie uitdrukkelijk vaststelt dat de betrokken maatregel steun vormt dan wel dat dit niet het geval is.
- 43 De Commissie antwoordt hierop dat noch uit artikel 107, lid 3, VWEU, noch uit artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 volgt dat zij niet een maatregel verenigbaar met de interne markt kan verklaren zonder zich op definitieve wijze uit te spreken over de vraag of die maatregel al dan niet steun vormt. Integendeel, indien er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt, verplicht artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 haar om die maatregel verenigbaar met de interne markt te verklaren. De Commissie zou in strijd met de geest van deze bepaling handelen als zij de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde formele onderzoeksprocedure zou openen met als enige doel te bepalen of een maatregel staatssteun vormt.
- 44 Deze uitlegging wordt volgens de Commissie bevestigd door artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589. Volgens dit artikel kan de Commissie de formele onderzoeksprocedure slechts inleiden indien zij na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt.
- 45 Bovendien staat artikel 4, lid 2, van verordening 2015/1589 de Commissie niet toe te beslissen dat de betrokken maatregel geen steun vormt indien zij na het eerste onderzoek niet daadwerkelijk tot die bevinding is gekomen.
- 46 Zij legt uit dat het voor de betrokken partijen soms efficiënter en voordeliger kan zijn dat de Commissie een maatregel verenigbaar met de interne markt verklaart zonder een formele onderzoeksprocedure in de zin van artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589 in te leiden om uit te maken of de maatregel steun vormt.

- 47 Door in een dergelijke situatie te besluiten om geen bezwaar te maken tegen de betreffende maatregel die niet gemakkelijk als steun kan worden aangemerkt, past de Commissie dus het beginsel van behoorlijk bestuur toe.
- 48 Het bestreden besluit scheidt volgens de Commissie rechtszekerheid voor het Koninkrijk der Nederlanden en voor Vattenfall, aangezien het een einde maakt aan de onzekerheid over de rechtmatigheid van de steun, de eventuele inleiding van de formele onderzoeksprocedure en de eventuele terugvordering van een deel van de in het kader van de betrokken maatregel aan Vattenfall toegekende compensatie.
- 49 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen dat de Commissie het bestreden besluit heeft vastgesteld op basis van artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 en in het dispositief van dat besluit heeft geconcludeerd dat „de [betrokken maatregel] overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), [VWEU] verenigbaar is met de interne markt”.
- 50 De Commissie stelt dat noch artikel 107, lid 3, VWEU noch artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 vereist dat zij definitief vaststelt dat een maatregel een steunmaatregel is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voordat zij die maatregel als verenigbaar met de interne markt kan beschouwen.
- 51 Er zij aan herinnerd dat volgens artikel 107, lid 1, VWEU steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- 52 Krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen, in afwijking van het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU, „steunmaatregelen” om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.
- 53 Het gebruik van de term „steun” in artikel 107, lid 3, VWEU impliceert dat de verenigbaarheid van een nationale maatregel met de interne markt pas kan worden onderzocht nadat die maatregel als steun is aangemerkt.
- 54 Bovendien is het vaste rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij na de fase van het eerste onderzoek niet tot de overtuiging komt dat een overheidsmaatregel hetzij geen „steun” vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, hetzij, wanneer deze als steun wordt aangemerkt, verenigbaar is met het Verdrag, of wanneer deze procedure haar niet in staat heeft gesteld alle problemen die bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel zijn gerezen, uit de weg te ruimen, verplicht is de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, zonder dienaangaande over een beoordelingsvrijheid te beschikken (zie arrest van 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat alleen een maatregel die binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, dat wil zeggen een maatregel die als staatssteun wordt aangemerkt, door de Commissie als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.



56 Deze conclusie wordt bovendien ondersteund door de relevante bepalingen van verordening 2015/1589.

57 Artikel 4 van verordening 2015/1589 bepaalt namelijk:

„1. De Commissie onderzoekt de aanmelding onverwijld na ontvangst. Onverminderd artikel 10 neemt de Commissie een besluit overeenkomstig de leden 2, 3 of 4 van dit artikel.

2. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, stelt zij dat bij besluit vast.

3. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel, in zoverre deze binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU valt, geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, neemt zij een besluit houdende dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt [...].

4. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, neemt zij een besluit dat ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden [...].

[...]”

58 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 4 van verordening 2015/1589 in een inleidende fase van onderzoek van de steunmaatregelen voorziet, teneinde de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel over de onderzochte maatregel te vormen. Na afloop van deze fase stelt de Commissie vast dat de overheidsmaatregel geen „steun” uitmaakt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dan wel binnen de werkingssfeer van die bepaling valt. In dat laatste geval is het mogelijk dat deze maatregel geen twijfels oproept inzake de verenigbaarheid met de interne markt, of juist wel dergelijke twijfels oproept. Indien de Commissie na het eerste onderzoek tot de bevinding komt dat er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, stelt zij krachtens artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 een besluit om geen bezwaar te maken vast (zie in die zin arrest van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punten 43 en 44).

59 Hieruit volgt dat artikel 4 van verordening 2015/1589, dat krachtens artikel 15, lid 1, van deze verordening, betreffende besluiten van de Commissie inzake onrechtmatige steun, in casu van toepassing is, dus een uitputtende lijst bevat van de besluiten die de Commissie kan nemen na het eerste onderzoek van de betrokken nationale maatregel. Die lijst voorziet niet in de mogelijkheid om een besluit te nemen waarbij een nationale maatregel verenigbaar met de interne markt wordt verklaard zonder dat de Commissie zich eerst heeft uitgesproken over de vraag of die maatregel staatssteun vormt. In het bijzonder bepaalt artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 dat de Commissie een maatregel verenigbaar met de interne markt kan verklaren „voor zover deze binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt”.

60 In het onderhavige geval staat echter vast dat de Commissie twijfelde of de betrokken maatregel steun vormde, hetgeen zij ter terechtzitting heeft bevestigd. Na – en ondanks – talrijke uitwisselingen van standpunten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de diensten van de

Commissie tijdens de administratieve procedure, heeft de Commissie dan ook besloten om zich in het bestreden besluit niet over deze vraag uit te spreken. Wel is zij tot de slotsom gekomen dat de betrokken maatregel verenigbaar is met de interne markt.

- 61 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie een besluit heeft genomen dat in strijd is met zowel artikel 107, lid 3, VWEU als artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589.
- 62 Door in het bestreden besluit te oordelen dat de betrokken maatregel verenigbaar is met de interne markt, zonder zich eerst uit te spreken over de vraag of een dergelijke maatregel steun vormt, is de Commissie derhalve haar bevoegdheden te buiten gegaan.
- 63 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie, beoogt te waarborgen dat onder het Unierecht vallende rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn, en vereist dat elke bestuurshandeling die rechtsgevolgen teweegbrengt, duidelijk en nauwkeurig omschreven is opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arrest van 28 april 2021, Correia/EESC, T-843/19, EU:T:2021:221, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie in die zin ook arrest van 30 november 2009, Frankrijk en France Télécom/Commissie, T-427/04 en T-17/05, EU:T:2009:474, punt 300 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 In het onderhavige geval heeft de Commissie in het bestreden besluit inderdaad verklaard dat de betrokken maatregel verenigbaar is met de interne markt. Er werd echter geen uitspraak gedaan over de vraag of de maatregel steun vormde, hoewel uit punt 63 hierboven volgt dat dit een noodzakelijke voorwaarde is om de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt te onderzoeken.
- 65 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof ten eerste dat in een situatie waarin de Commissie met betrekking tot in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU uitgevoerde steun een definitief besluit heeft genomen waarin zij vaststelt dat deze steun verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107 VWEU, de nationale rechter krachtens het recht van de Unie verplicht is de begunstigde van de steun te veroordelen tot betaling van rente over de periode waarin deze steun onrechtmatig was (zie in die zin arrest van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punten 52 en 55). Indien de concurrenten van Vattenfall de rechtmatigheid van de betrokken maatregel voor de nationale rechter zouden aanvechten en deze de maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou aanmerken, zou hieruit volgen dat artikel 108, lid 3, VWEU is geschonden doordat de betrokken maatregel niet bij de Commissie is aangemeld en dat het Koninkrijk der Nederlanden van Vattenfall rente over de periode van onrechtmatigheid dient te vorderen.
- 66 Ten tweede heeft de omstandigheid dat niet is vastgesteld of de betrokken maatregel steun vormde, het Koninkrijk der Nederlanden in een onzekere situatie gebracht wat betreft de toekenning van nieuwe steun op grond van de regels inzake cumulatie van steun, overeenkomstig de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01) (PB 2014, C 200, blz. 1; hierna: „richtsnoeren”), en verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 [VWEU] met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB 2014, L 187, blz. 1).

- 67 Volgens artikel 8 van die verordening („Cumulering”) wordt namelijk het totale bedrag aan staatssteun ten behoeve van de gesteunde activiteit of het gesteunde project of de gesteunde onderneming in aanmerking genomen.
- 68 In punt 81 van de richtsnoeren is bepaald dat steun gelijktijdig op grond van meerdere steunregelingen kan worden toegekend of mag worden gecumuleerd met ad-hocsteun, mits het totale bedrag aan staatssteun voor een activiteit of project de maxima niet overschrijdt die met de steunplafonds van deze richtsnoeren zijn vastgesteld.
- 69 Het Koninkrijk der Nederlanden zou dus nadeel kunnen ondervinden van de geldende cumulatierregels, indien het zou overwegen steun te verlenen aan Vattenfall voor het hergebruik van het Hemweg-terrein.
- 70 Derhalve kan niet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit het Koninkrijk der Nederlanden, de adressaat ervan, in staat stelde precies te weten wat zijn rechten en verplichtingen waren en dienovereenkomstig te handelen.
- 71 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door zich niet uit te spreken over de vraag of de betrokken maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden aangemerkt.
- 72 Gelet op een en ander moeten het vierde en het vijfde middel worden toegewezen en moet het bestreden besluit derhalve nietig worden verklaard, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de overige door het Koninkrijk der Nederlanden aangevoerde middelen.

### **Kosten**

- 73 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Besluit C(2020) 2998 final van de Commissie van 12 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.54537 (2020/NN) – Nederland, Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland, wordt nietig verklaard.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 november 2022.

De griffier  
E. Coulon

De president  
M. van der Woude