



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 29 maj 2013¹

Mål C-132/12 P

**Stichting Woonpunt
Stichting Havensteder, tidigare Stichting Com.wonen,
Woningstichting Haag Wonen och
Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande — Ordning enligt vilken Konungariket Nederländerna har beviljat stöd till företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder — Beslut genom vilket de nederländska myndigheternas åtaganden att följa unionsrätten görs bindande — De nederländska myndigheternas planerade särskilda projektstöd till eftersatta bostadsområden — Beslut varigenom stödordningen förklaras förenlig med den gemensamma marknaden — Artikel 263 fjärde stycket FEUF — Begreppet regleringsakt som berör en fysisk eller juridisk person direkt och som inte medför genomförandeåtgärder”

I – Inledning

1. Förevarande mål avser ett överklagande som bostadsbolagen (woningcorporaties, nedan kallade wocos) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, tidigare Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen och Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl har ingett mot det beslut som Europeiska unionens tribunal meddelade den 16 december 2001 i mål T-203/10, Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen (nedan kallat det överklagade beslutet).

2. Tribunalen avvisade i det överklagade beslutet klagandenas talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2009) 9963 slutlig av den 15 december 2009 om stödåtgärderna E 2/2005 och N 642/2009 – Nederländerna – Befintligt stöd och särskilt projektstöd till företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder (nedan kallat det omtvistade beslutet). Tribunalen ansåg att det omtvistade beslutet, såvitt det avsåg den befintliga stödordningen E 2/2005, berörde klagandena på samma sätt som det berör varje annan ekonomisk aktör som faktiskt eller potentiellt befinner sig i samma situation, och att deras ställning som wocos, fastställd enligt objektiva kriterier, följaktligen inte var tillräcklig för att de skulle anses personligen berörda. Vad gäller den del av det omtvistade beslutet som rör den nya stödordningen N 642/2009, fann tribunalen att det inte kunde medföra någon fördel för klagandena om denna ogiltigförklarades och att klagandena således inte hade visat att de hade ett berättigat intresse av att få talan om ogiltigförklaring av detta beslut prövad.

¹ — Originalspråk: franska.

3. Tribunalen prövade därför i det överklagade beslutet enbart villkoren för huruvida det förelåg ett berättigat intresse av att få talan prövad och huruvida klagandena var att anse som personligen berörda i enlighet med vad som föreskrivs i den tidigare artikeln 230 fjärde stycket EG. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande (vilket skedde innan det omtvistade beslutet antogs) har fysiska och juridiska personer getts en tredje möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring. Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*, kan de sedan dess väcka talan om ogiltigförklaring av en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

4. I den mån frågan huruvida en talan som väckts med stöd av artikel 263 FEUF kan tas upp till sakprövning följer av tvingande rätt, kommer jag i detta förslag till avgörande att föreslå att domstolen ska pröva huruvida artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* är tillämplig i detta fall. Jag kommer vidare att göra gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte göra en sådan prövning. Jag kommer sedan att föreslå att domstolen slutligt avgör denna fråga, slår fast att talan kan tas upp till sakprövning såvitt den avser den del av beslutet som rör stödordning E 2/2005 och i övrigt återförvisar målet till tribunalen för avgörande i sak.²

II – Bakgrund till målet

5. Klagandena är wocos med säte i Nederländerna. Det handlar om ideella organisationer vars uppdrag är att köpa, bygga och hyra ut bostäder främst avsedda för förfördelade personer och socialt missgynnade grupper. Wocos utövar även annan verksamhet såsom att bygga och hyra ut lägenheter till högre hyra, bygga lägenheter som är avsedda att säljas samt att bygga och hyra ut byggnader av allmänintresse.

A – Stödordning E 2/2005 (befintligt stöd)

6. År 2002 anmälde de nederländska myndigheterna en allmän stödordning avsedd för wocos till Europeiska kommissionen. Eftersom kommissionen fann att åtgärderna för finansieringen av wocos var att anse som befintligt stöd, drog de nederländska myndigheterna tillbaka sin anmälan.

7. Den 14 juli 2005 överlämnade kommissionen dock en skrivelse till de nederländska myndigheterna i enlighet med artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88 EG] (EGT L 83, s. 1), i vilken den uttryckte tvivel om huruvida stödordning E 2/2005 var förenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen påpekade för det första att de nederländska myndigheterna skulle omdefiniera vad som ingick i wocos uppdrag vad gäller tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, så att det offentligt subventionerade boendet förbehölls en målgrupp som klart avgränsades till förfördelade personer eller socialt missgynnade grupper. Kommissionen angav vidare att den affärsverksamhet som wocos bedriver i sin helhet måste utövas på marknadsmässiga villkor och inte kan komma i åtnjutande av statligt stöd. Kommissionen ansåg slutligen att utbudet av offentligt subventionerade bostäder måste anpassas i förhållande till efterfrågan från förfördelade personer och socialt missgynnade grupper.

8. Till följd av denna skrivelse, inledde kommissionen och de nederländska myndigheterna förhandlingar i syfte att anpassa stödordningen till bestämmelserna i artikel 106.2 FEUF.

9. Den 16 april 2007 inkom Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Föreningen för Konungariket Nederländernas institutionella investerare i fast egendom) med ett klagomål till kommissionen avseende stödordningen till förmån för wocos. I juni 2009 anslöt sig Vesteda Groep BV till detta klagomål.

2 — Domstolen gjorde en sådan bedömning i dom av den 13 oktober 2011 i de förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P, Deutsche Post m.fl. mot kommissionen (REU 2011, s. I-9639), punkterna 77–82.

10. I skrivelse av den 3 december 2009 åtog sig de nederländska myndigheterna att ändra den allmänna ordningen för statligt stöd till wocos och lade i enlighet med dessa åtaganden fram flera förslag till kommissionen.

11. På grundval därav antog de nederländska myndigheterna nya bestämmelser som införlivades i ett nytt ministerdekret och i en ny bostadslag vars ikraftträdande fastställdes till den 1 januari 2010 respektive den 1 januari 2011.

12. Vad gäller de nederländska myndigheternas förslag till en ny ordning för finansieringen av wocos, konstaterade kommissionen i punkt 72 i motiveringen till det omtvistade beslutet att ”stöd som utbetalas för offentligt subventionerat boende, det vill säga verksamhet som har samband med byggande och uthyrning av bostäder för enskilda, inklusive byggande och underhåll av kringliggande infrastruktur, ... är förenliga med artikel 106.2 FEUF”. Kommissionen godtog följaktligen de nederländska myndigheternas åtaganden och antog det omtvistade beslutet.

B – Stödordning N 642/2009 (nytt stöd)

13. Den 18 november 2009 anmälde de nederländska myndigheterna en ny stödordning för upprustningen av nedgångna stadsområden. Stödmottagare under den nya ordningen, som kvalificerats som ”särskilt projektstöd till förmån för vissa stadsområden”, utgörs av wocos med verksamhet i utvalda stadsområden. Stödordningen är avsedd att tillämpas på samma villkor som uppställs för åtgärderna enligt stödordning E 2/2005, efter de ändringar som vidtagits i enlighet med de nederländska myndigheternas åtaganden.

14. Stöd enligt ordning N 642/2009 skulle utgå i form av direkta bidrag från Centraal Fonds Volkshuisvesting (Centrala bostadsfonden) för särskilda projekt för byggande och uthyrning av bostäder i geografiskt begränsade områden som utgör de mest eftersatta stadsområdena. Finansieringen av stödordningen skulle säkerställas genom en ny skatt som wocos med verksamhet utanför de känsliga stadsområdena ska betala.

15. Kommissionen fann i det omtvistade beslutet att stödordning N 642/2009 var förenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen ansåg att ”stöd som utbetalas för byggande och uthyrning av bostäder för enskilda, inklusive byggande och underhåll av kringliggande infrastruktur, samt byggande och uthyrning av allmännyttiga byggnader, är förenliga med artikel 106.2 FEUF”. Kommissionen beslutade följaktligen att inte göra några invändningar mot de nya anmälda åtgärderna.

III – Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

16. Klagandena väckte genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 april 2010 talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet med stöd av artikel 263 FEUF.

17. Klagandena anförde flera grunder till stöd för sin talan. Då kommissionen bestred att talan kunde tas upp till sakprövning, beslutade tribunalen dock att pröva denna fråga först.

18. Kommissionen gjorde i detta avseende för det första gällande att klagandena inte personligen berördes, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, av det omtvistade beslutet såvitt avser stödordning E 2/2005, och för det andra att klagandena inte hade något berättigat intresse av att få saken prövad såvitt avser den del av beslutet som rör stödordning N 642/2009.

19. Tribunalen konstaterade att klagandena inte var mottagare av det omtvistade beslutet såvitt avser stödordning E 2/2005. Tribunalen erinrade i detta avseende om fast rättspraxis enligt vilken ett företag inte kan föra talan mot ett beslut från kommissionen som förbjuder en stödordning avseende en viss sektor om det endast berörs av detta beslut på grund av att det tillhör sektorn i fråga eller i egenskap av potentiell mottagare av stödet. Tribunalen fann vidare att samma sak gällde i fråga om en talan om ogiltigförklaring av ett beslut varigenom kommissionen, som beaktar de nationella myndigheternas åtaganden, förklarar att den på så sätt ändrade aktuella stödordningen är förenlig med den gemensamma marknaden.

20. I förevarande fall konstaterade tribunalen för det första i punkterna 31 och 32 i det överklagade beslutet att ställningen som wocos beviljas på grundval av objektiva kriterier som kan stämma in på ett obestämt antal aktörer. Tribunalen påpekade för det andra i punkt 33 i det överklagade beslutet att wocos endast var potentiella stödmottagare, eftersom kommissionens granskning ”utgjorde en förhandsgranskning” av stödordningen såsom den ändrats i enlighet med de nationella myndigheternas åtaganden.

21. Tribunalen drog därav slutsatsen att ställningen som wocos inte i sig räckte för att dessa aktörer skulle anses vara personligen berörda av det omtvistade beslutet såvitt avser stödordning E 2/2005.

22. Vad dessutom avser den del av det omtvistade beslutet som rör den nya stödordningen N 642/2009 och i vilken denna ordning förklaras förenlig med den gemensamma marknaden, fann tribunalen i punkt 63 i det överklagade beslutet att klagandena inte hade styrkt att de hade ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom en ogiltigförklaring av denna del av beslutet inte kunde leda till någon som helst fördel för dem.

23. Tribunalen fann följaktligen att talan i dess helhet skulle avvisas.

IV – Överklagandet

24. Klagandena ingav genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 9 mars 2012 förevarande överklagande. Klagandena har yrkat att domstolen helt eller delvis ska upphäva det överklagade beslutet och återförvisa målet till tribunalen. Klagandena har vidare yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

25. Klagandena har åberopat tre grunder till stöd för sitt överklagande. Den första och den andra grunden avser tribunalens konstateranden i den del av beslutet som rör stödordning E 2/2005. Den tredje grunden avser tribunalens konstateranden beträffande stödordning N 642/2009.

- Klagandena har som första grund gjort gällande att tribunalen i det överklagade beslutet gjorde en felaktig rättstillämpning, bedömde de relevanta faktiska omständigheterna felaktigt och motiverade sitt beslut bristfälligt, när den fann att frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning beror på huruvida de är att anse som faktiska eller potentiella stödmottagare enligt den befintliga stödordningen.
- Som andra grund har klagandena anfört att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att slå fast att klagandena inte ingick i en sluten krets av existerande wocos som omfattades av stödordning E 2/2005.
- Klagandena har som tredje grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att klagandena saknar berättigat intresse av att få det omtvistade beslutet ogiltigförklarat såvitt avser stödordning N 642/2009.

26. Klagandena har i sitt svar på domstolens frågor preciserat att de även om de inte kan anses personligen berörda av det omtvistade beslutet ändå kan föra talan om ogiltigförklaring av beslutet, eftersom beslutet utgör en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

A – Den tredje grunden: Huruvida klagandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad

27. Ett berättigat intresse av att få saken prövad motsvarar intresset av att få den antagna rättsakten ogiltigförklarad. Ogiltigförklaringen av rättsakten måste i sig medföra rättsverkningar för den sökande,³ det vill säga närmare bestämt medföra en fördel för denne.⁴

28. Tribunalen prövade uttryckligen frågan huruvida klagandena hade ett berättigat intresse att få saken prövad såvitt avsåg stödordning N 642/2009, vilket kommissionen bestridit. Tribunalen undersökte emellertid inte detta villkor vad gäller den del av det omtvistade beslutet som rör stödordning E 2/2005.

29. Ett berättigat intresse av att få saken prövad utgör det väsentliga och främsta villkoret för varje talan vid domstol.⁵ Avsaknaden av ett berättigat intresse utgör ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas och som domstolen kan pröva ex officio.⁶ Jag anser följaktligen, för det fall att domstolen delar min uppfattning avseende övriga grunder för att talan inte kan upptas till sakprövning, att denna fråga måste undersökas vad gäller båda de omtvistade stödordningarna.

1. Stödordning N 642/2009 och huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad

30. Tribunalen framhöll att klagandena var potentiella stödmottagare av ett nytt stöd som förklarades förenligt i det omtvistade beslutet. Tribunalen fann därför, i punkt 63 i det överklagade beslutet, att en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet inte kunde medföra någon fördel för klagandena och att de således inte hade styrkt ett berättigat intresse av att få saken prövad.

31. Klagandena har genom den tredje grunden för överklagandet anfört att tribunalens bedömning utgör felaktig rättstillämpning. Klagandena anser sig ha ett berättigat intresse av att yrka ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, eftersom kommissionen endast har förklarat stödordning N 642/2009 förenlig med den gemensamma marknaden i den mån den var underställd samma villkor för beviljande av stöd som uppställs enligt den befintliga stödordningen E 2/2005. Det omtvistade beslutet medför således negativa rättsverkningar för klagandena, i egenskap av stödmottagare, eftersom stöd enligt den nya stödordningen endast kan beviljas på de begränsade villkor som räknas upp i det omtvistade beslutet.

32. Klaganden har framfört tre argument. För det första utgick tribunalen felaktigt från att tillämpningsvillkoren för stödordning N 642/2009 uppställts på de nationella myndigheternas, och inte kommissionens, initiativ. Tribunalen kunde vidare inte slå fast att klagandena saknade berättigat intresse att få saken prövad av det skälet att det var osäkert huruvida kommissionen skulle ha godkänt stödordningen under andra villkor. Slutligen underlät tribunalen att under dessa omständigheter ta ställning till klagandenas invändning för att göra sina processuella rättigheter gällande.

3 — Dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85, AKZO Chemie och AKZO Chemie UK mot kommissionen (REG 1986, s. 1965; svensk specialutgåva, volym 8, s. 649), punkt 21.

4 — Se, bland annat, dom av den 28 februari 2008 i mål C-17/07 P, Neirinck mot kommissionen punkt 45, och av den 13 oktober 2011 i det ovannämnda målet Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 37.

5 — Beslut av den 31 juli 1989 i mål 206/89 R, S mot kommissionen (REG 1989, s. 2841), punkt 8.

6 — Beslut av den 7 oktober 1987 i mål D.M. mot rådet och Ekonomiska och sociala kommittén (REG 1987, s. 3933), punkt 10.

33. Det följer av artiklarna 256 FEUF och 58 första stycket i Europeiska unionens domstols stadga att ett överklagande är begränsat till rättsfrågor. Tribunalen är således ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna, är domstolen enligt artikel 256 FEUF endast behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav.

34. Domstolen är således varken behörig att fastställa de faktiska omständigheterna eller, i princip, att bedöma den bevisning som tribunalen har godtagit till stöd för dessa omständigheter. Om bevisupptagningen har skett på ett riktigt sätt och de allmänna rättsprinciper och processuella regler som är tillämpliga i fråga om bevisbördan och bevisningen har iakttagits, är det tribunalen ensam som ska bedöma vilket värde uppgifterna i målet ska tillmätas. Denna bedömning är därför inte, utom i det fall då bevisningen har missuppfattats, en rättsfråga som i sig är underställd domstolens prövning i ett mål om överklagande.⁷

35. Klagandena har i förevarande fall, genom att göra gällande att tribunalen felaktigt ansåg att det var de nederländska myndigheterna och inte kommissionen som uppställt villkoren för beviljande av stöd N 642/2009, ifrågasatt tribunalens bedömning av omständigheterna för det omtvistade beslutets antagande, utan att för den delen göra gällande att den missuppfattat de faktiska omständigheterna.

36. Genom sitt andra argument har klagandena kritiserat tribunalen för att den grundade sig på att det var osäkert huruvida kommissionen skulle ha godkänt stödordningen under andra förutsättningar när den konstaterade att klagandena saknade berättigat intresse av att få saken prövad. Det kan konstateras att detta argument riktats mot ett skäl i tribunalens motivering som endast angetts för fullständighetens skull och vars bestridande inte kan leda till att klagandena anses ha ett berättigat intresse av att få saken prövad. Jag anser för övrigt att klagandena har gjort en uppenbart felaktig tolkning av punkt 59 i det överklagade beslutet. Det följer nämligen inte av denna punkt att klagandena saknar berättigat intresse av att få saken prövad på grund av att det var osäkert huruvida kommissionen skulle ha godkänt stödordningen under andra förutsättningar som skulle ha varit mer gynnsamma för dem. Tribunalen avsåg endast att understryka att klagandena under de omständigheter som förelåg i fallet inte kunde åberopa en situation som gällde innan det omtvistade beslutet antogs och som skulle ha varit mer gynnsam för dem, i den mån de per definition inte hade någon förvärvad rättighet att erhålla ett nytt stöd som fortfarande befann sig på stadiet för kommissionens preliminära granskning.

37. Vad gäller det tredje argumentet som framförts till stöd för den tredje grunden, kan klagandena, i egenskap av potentiella mottagare av det nya stödet, såvitt det omtvistade beslutet antogs efter en preliminär granskning som ledde till att stödet förklarades förenligt med den gemensamma marknaden, inte med framgång göra gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte säkerställa iakttagandet av de processuella rättigheter som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 659/1999 för förfarandet i artikel 108.2 FEUF.

38. Denna undersökning visar enligt min mening att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid bedömningen av huruvida klagandena har ett berättigat intresse av att få till stånd en prövning av den del av det omtvistade beslutet som rör stödordning N 642/2009. Det är således uppenbart att överklagandet såvitt avser den tredje grunden delvis ska avvisas, och delvis är ogrundat.

7 — Se, bland annat, dom av den 10 juli 2008 i mål C-413/06 P, Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala (REG 2008, s. I-4951), punkt 29 och där angiven rättspraxis.

2. Stödordning E 2/2005 och huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad

39. Kommissionen ansåg i det omtvistade beslutet att den nederländska ordningen för finansiering av offentligt subventionerade bostäder, även efter att den ändrades, utgjorde befintligt statligt stöd. Efter att ha undersökt omfattningen av de ändringar som gjorts av den nederländska regeringen, konstaterade kommissionen att ”stöd som utbetalas för offentligt subventionerat boende, det vill säga verksamhet som har samband med byggande och uthyrning av bostäder för enskilda, inklusive byggande och underhåll av kringliggande infrastruktur, [var] förenliga med artikel 106.2 FEUF”.⁸

40. Enligt Konungariket Nederländernas skrivelse till kommissionen av den 3 december 2009 skulle de nya bestämmelserna införlivas genom ett ministerdekret och en ny bostadslag vars ikraftträdande fastställdes till den 1 januari 2010 respektive den 1 januari 2011. De nya bestämmelserna var i övrigt endast tillämpliga när det gäller framtida verksamhet.

41. En första granskning av förfarandet kan således ge intrycket av att en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet inte skulle medföra någon fördel för klagandena såvitt det inte medför att det nya dekretet och den nya lagen som antagits av de nederländska myndigheterna upphävs.

42. Det framgår emellertid av artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 att det är kommissionen som har föranlett ändringarna som gör stödordningen förenlig med unionsrätten och gjort dem bindande.

43. Av artikel 19.1 i denna förordning framgår nämligen att ”[o]m den berörda medlemsstaten godtar de föreslagna åtgärderna och underrättar kommissionen om detta, skall kommissionen notera detta förhållande och underrätta medlemsstaten om detta. Medlemsstaten skall genom sitt godtagande vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna.”

44. Domstolen bekräftade i sin dom av den 18 juni 2002 i mål C-242/00, Tyskland mot kommissionen (REG 2002, s. I-5603) att beslut som grundas på artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 har tvingande verkan.

45. Domstolen erinrade i det målet om att kommissionen vid utövandet av de befogenheter som den har anförtrots enligt artiklarna 87 EG och 88 EG (numera artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF) får anta riktlinjer som har till syfte att ange hur kommissionen, i enlighet med samma artiklar i fördraget, avser att utöva sitt utrymme för skönsässig bedömning i förhållande till nya stöd eller befintliga stödordningar. När riktlinjerna grundar sig på artikel 88.1 EG (numera artikel 108.1 FEUF) omfattas de av en skyldighet avseende fast och regelbundet samarbete och enligt denna ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska befintliga stödordningar och lämna medlemsstaterna förslag på lämpliga åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion. Domstolen tillade även att ”[i] den utsträckning dessa förslag till lämpliga åtgärder godtas av en medlemsstat har de tvingande verkan i förhållande till denna medlemsstat ...”⁹ och konstaterade att ”gemenskapslagstiftaren [hade] tagit fasta på ... rättspraxis [genom att anta] artikel 19.1 i ... förordning (EG) nr 659/1999”.¹⁰

8 — Punkt 72 i motiveringen till det omtvistade beslutet.

9 — Domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28.

10 — Ibidem, punkt 29. Denna rättspraxis tillämpades nyligen av tribunalen:

”... förstainstansrätten [kan] inte godta det synsätt som kommissionen i huvudsak har förordat och som innebär att det, på grundval av en isolerad bokstavstolkning av ovannämnda artikel 19.1, görs gällande att kommissionen inte fattar något beslut när ett granskningsförfarande avseende ett befintligt stöd leder till att medlemsstaten godtar de lämpliga åtgärder som föreslagits ... När det gäller det angripna beslutets bindande rättsverkningar [vilket antogs av kommissionen på grundval av artikel 19.1 *in fine* i förordning nr 659/1999] räcker det att påpeka att den berörda medlemsstaten, som vid det offentliggörande som föreskrivs i artikel 26.1 i förordning nr 659/1999 med nödvändighet har godtagit de lämpliga åtgärderna, i enlighet med artikel 19.1 *in fine* ... är 'bunden att genomföra' dessa åtgärder” (dom av den 11 mars 2009 i mål T-354/05, TFI mot kommissionen, REG 2009, s. II-471, punkterna 68 och 73 samt där angiven rättspraxis).

46. Det kan i förevarande fall noteras att kommissionen uttryckligen i punkt 74 i motiveringen till det omtvistade beslutet angav att ”kommissionen följaktligen godkänner de nederländska myndigheternas åtaganden” och att kommissionen ”i enlighet med artikel 19.1 i förordning [nr 659/1999] registrerar de nederländska myndigheternas åtaganden genom detta beslut och genomförandet av lämpliga åtgärder görs bindande”.

47. Jag anser således att klagandena, inom ramen för den begränsade prövningen av huruvida de har ett berättigat intresse av att få saken prövad, kan göra gällande att en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet medför en fördel för dem. Jag anser nämligen att ”det inte [kan] ställas alltför höga krav vad gäller fastställandet av en ... fördel [av en ogiltigförklaring av den angripna rättsakten] om de restriktiva villkoren i det andra eller tredje alternativet i artikel 263 fjärde stycket FEUF redan är uppfyllda”.¹¹ Om det omtvistade beslutet ogiltigförklaras i detta fall återfår Konungariket Nederländerna sin behörighet att självständigt anta åtgärder för att göra stödordningen förenlig med unionsrätten. En ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet skulle på så sätt medföra en fördel för klagandena. Under dessa omständigheter har klagandena visat att de har ett berättigat intresse av att få saken prövad och att yrka att det omtvistade beslutet ogiltigförklaras såvitt avser stödordning E 2/2005.

B – Huruvida artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* är tillämplig

48. Vid prövningen av huruvida talan kunde upptas till sakprövning såvitt avser den del av det omtvistade beslutet som rör stödordning E 2/2005 inskränkte sig tribunalen till att konstatera att klagandena inte var mottagare av det omtvistade beslutet och att de inte berördes personligen av detta. De två första grunderna till stöd för överklagandet avser för övrigt endast dessa konstateranden.

49. Det ska påpekas att tribunalen inte kontrollerade huruvida det omtvistade beslutet är en regleringsakt som direkt berör klagandena och som inte medför genomförandeåtgärder. Tribunalen underlät med andra ord att göra en prövning enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*, som öppnar för en ny överprövning.

50. Det är förvisso riktigt att klagandena inte själva tog upp denna fråga vid tribunalen (och inte heller i sitt överklagande). Det är dock en fråga som avser huruvida en talan som väckts på grundval av artikel 263 FEUF kan tas upp till sakprövning, vilken utgör tvingande rätt. Domstolen ska därför pröva frågan *ex officio*,¹² och parterna bereddes tillfälle att yttra sig i denna fråga vid förhandlingen som hölls den 17 april 2013.

1. Den tredje möjligheten enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*

51. I artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs följande: ”Alla fysiska eller juridiska personer får på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem *samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder*.”¹³

52. En enskild kan således därmed väcka talan om ogiltigförklaring utan att det krävs något bevis på att vederbörande är personligen berörd men under förutsättning att den aktuella rättsakten är en regleringsakt som direkt berör den enskilde och som inte medför några genomförandeåtgärder.

11 — Se i detta avseende generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande av den 21 mars 2013 i mål C-274/12 P, Telefónica mot kommissionen, punkt 86.

12 — Se, bland annat, dom av den 23 april 2009 i mål C-362/06 P, Sahlstedt m.fl. mot kommissionen (REG 2009, s. I-2903), punkt 22.

13 — Min kursivering.

a) En regleringsakt

53. Enligt tribunalens beslut av den 6 september 2011 i mål T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet (REU 2011, s. I-5599) kan inte varje rättsakt med allmän giltighet anses utgöra en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Detta är fallet med lagstiftningsakter.

54. Mot bakgrund av detta uttalande, och i den mån Lissabonfördraget, i artikel 289.3 FEUF, använder ett rent processuellt kriterium vid definitionen av lagstiftningsakter,¹⁴ har tribunalen avgränsat begreppet regleringsakt till att omfatta enbart rättsakter med allmän giltighet som inte har antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande.

55. Tribunalens beslut har överklagats.¹⁵ Även om domstolen inte har uttalat sig ännu, har generaladvokaten Kokott bekräftat tribunalens tolkning i sitt förslag till avgörande.¹⁶

56. Även om jag delar flera av generaladvokaten Kokotts argument beträffande uppkomsthistoria och ordalydelse, anser jag inte att det av användningen av ordet ”lagstiftningsakt” i artikel 263 första stycket FEUF, vad gäller rättsakter med allmän giltighet, går att sluta sig till att uttrycket ”regleringsakt” i fjärde stycket i denna bestämmelse har motsatt betydelse. Motsatsen till en lagstiftningsakt är nämligen inte nödvändigtvis en regleringsakt utan snarare en genomförandeakt, en benämning som uttryckligen används i artikel 291 FEUF.¹⁷

57. Vidare används inte ordet regleringsakt i EUF-fördraget för att kvalificera sådana rättsakter som inte är lagstiftningsakter, utan i artikel 297.2 FEUF används termen ”icke-lagstiftningsakter”.

58. Denna tolkning, som långt ifrån har enhetligt stöd i doktrinen, förefaller under alla omständigheter inte undanröja de betänkligheter som föranledde ändringen i artikel 230 EG. Den mest symboliska paradoxen i detta hänseende består utan tvivel i det faktum att, i enlighet med tribunalens restriktiva tolkning, en talan som den i målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet,¹⁸ återigen skulle anses inte kunna tas upp till sakprövning, trots att det var detta mål som föranledde ändringen.

59. Vidare kan tolkningsfrågor inte alltid, såsom vissa författare som förespråkar en restriktiv tolkning anser, ses som en tillräcklig mekanism för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. Om detta vore fallet hade det inte funnits någon anledning att ändra artikel 230 EG, vars nackdelar per definition skulle kvarstå om det antogs att lagstiftningsakter ska uteslutas från artikel 263 fjärde stycket FEUF.

60. Vissa författare hävdar dock att artikel 19.1 andra stycket FEU täpper igen de luckor som finns. Så är inte fallet. Denna bestämmelse innebär nämligen endast en formalisering, i samma lydelse, av den princip som domstolen själv angav i domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet.¹⁹ Artikel 19.1 andra stycket FEU tillförde således inget nytt till redan existerande rätt. Hade detta varit fallet skulle det som sagt inte ha varit nödvändigt att ändra den tidigare artikeln 230 EG.

14 — I artikel 298.3 FEUF föreskrivs följande: ”De rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter.”

15 — Se det pågående målet C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet.

16 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande föredraget den 17 januari 2013 inom ramen för överklagandet av tribunalens beslut i det ovannämnda målet Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet.

17 — Artikel 291.1 FEUF har följande lydelse: ”Medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.” I artikel 291.2 föreskrivs vidare följande: ”Om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda ... fall ... rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.” I artikel 291.4 föreskrivs under alla omständigheter att ”ordet ’genomförande’ ska införas i rubriken till genomförandeakterna”.

18 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. I-6677).

19 —
— Domstolen har anfört följande i punkt 41 i nämnda dom: ”Det ankommer således på medlemsstaterna att inrätta ett system för rättslig prövning som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett verksamt rättsligt skydd.”

61. Slutligen anser jag att skyldigheten till lojalt samarbete inte sträcker sig så långt att medlemsstaterna måste tillhandahålla nationell domstolsprövning när det inte är fråga om någon statlig rättsakt. Det är vidare förvånande att vissa bland de författare som till stöd för medlemsstaternas skyldighet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda, har åberopat artikel 19.1 andra stycket FEU inte tvekar att å andra sidan åberopa att det i majoriteten av medlemsstater saknas möjlighet att föra talan på nationell nivå mot statliga rättsakter för att motivera att detta inte är möjligt på unionsnivå. Är det inte paradoxalt att det anses normalt att fördraget inte tillåter enskilda att föra talan mot unionens lagstiftningsakter av det skälet att detta inte tillåts i en majoritet av medlemsstaterna mot deras egna lagar, samtidigt som samma stater är skyldiga att tillhandahålla sådan prövning, om än indirekt, vad gäller unionens rättsakter?

62. Jag finner inte heller att det är skäligt att domstolsskyddet ska anses effektivt för att det teoretiskt sett är möjligt för en enskild att fråga den nationella administrationen avseende huruvida en unionslagstiftningsakt är tillämplig på den enskildes personliga förhållanden och detta i förhoppningen om att erhålla ett svar mot vilket talan kan väckas vid domstol som i sin tur kan inleda ett förfarande om förhandsavgörande. Hur är det möjligt att inte tvivla på den verkliga effektiviteten av sådana teoretiska konstruktioner grundade på förekomsten av en rättsakt som existerar enbart för att kunna bli föremål för en talan, och således kan anses vara rent artificiell? Och vad skulle dessutom hända om den nationella myndigheten lät bli att svara?

63. Det ska erinras om att domstolen har funnit att en enskild inte kan anses tillförsäkrad ett effektivt domstolsskydd när denne inte har något annat val än att överträda lagen för att nationell behörig myndighet ska anta en genomförandeakt som medför att den enskilde måste försvara sig vid nationell domstol som kan begära ett förhandsavgörande.²⁰ Vad motiverar att det skulle anses förhålla sig annorlunda när den nationella myndigheten i princip inte behöver anta någon rättsakt?

64. En tolkning där lagstiftningsakter utesluts från artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* är således enligt min mening alltför restriktiv och motsvarar inte skälen till att artikel 230 fjärde stycket EG ändrades.

65. Detta konstaterande föranleder således att en annan tolkning ska göras av begreppet regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*. Med en regleringsakt borde enligt min mening förstås en rättsakt med allmän giltighet, oavsett om den är en lagstiftningsakt eller ej.

b) Som direkt berör sökanden

66. Även om villkoret att vara personligen berörd inte finns med i den tredje möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring, upprätthålls villkoret att en sökande ska vara direkt berörd. Räckvidden av detta villkor skapar knappast några problem. Villkoret direkt berörd är detsamma i de båda sista möjligheterna som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF.²¹

20 — Dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 64.

21 — Se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 25 oktober 2011 i mål T-262/10, Microban International och Microban (Europe) mot kommissionen (REU 2011, s. I-7697), punkt 32. Generaladvokaten Kokott intog samma ståndpunkt i sitt förslag till avgörande i de ovannämnda målen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet, punkt 69, och Telefónica mot kommissionen, punkt 59. I doktrinen se, exempelvis, Albors-Llorens, Alb., "Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU", *The Cambridge Law Journal*, 2012, 71, s. 52–55; Werkmeister, Chr., Pötters, St., och Traut, J., "Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants", *Cambridge yearbook of European legal studie*, 13 (2010–2011), s. 311–332, särskilt s. 329.

67. Detta innebär således enligt fast rättspraxis avseende artikel 263 fjärde stycket FEUF, att en fysisk eller juridisk person direkt berörs av en unionsrättsakt om rättsakten ”har direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning och inte lämnar dem till vilka den riktar sig, och som skall genomföra den, något utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att genomförandet skall ha en rent automatisk karaktär och endast följa av [unionslagstiftningen] utan att några mellanliggande regler tillämpas”.²²

68. Domstolen har även i detta avseende fått möjlighet att klargöra att medlemsstaternas avsaknad av utrymme för skönsmässig bedömning tillintetgör den tydliga avsaknaden av ett direkt samband mellan en unionsrättsakt och en enskild. Med andra ord räcker det inte att den som antar den mellanliggande rättsakten för genomförande av unionsrättsakten åtnjuter ett rent formellt utrymme för skönsmässig bedömning för att en person ska anses inte vara direkt berörd. Inverkan på den enskildes rättsliga ställning måste härröra från beslutsfattarens utrymme för skönsmässig bedömning.²³

c) Som inte medför genomförandeåtgärder

69. Det kvarstår att fastställa räckvidden av den sista delen av artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*, det vill säga avsaknaden av genomförandeåtgärder. Utgör detta ett tredje villkor eller enbart ett klargörande av villkoret direkt berörd?

70. Domstolen har ännu inte getts tillfälle att uttala sig i denna fråga. Tribunalen å sin sida anser att ett beslut av kommissionen som innebär att ett stöd förklaras olagligt och ska återbetalas ”inte [kan] anses vara en rättsakt som inte medför genomförandeåtgärder [i den mån] det i artikel 6.2 i det angripna beslutet anges ... att det föreligger ’nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra [beslutet] till dess att det stöd som avses [i den omtvistade stödordningen] är återbetalt’. Själva förekomsten av dessa åtgärder avseende återkrav, vilka utgör genomförandeåtgärder, motiverar att det angripna beslutet ska anses vara en rättsakt som medför genomförandeåtgärder. Dessa åtgärder kan nämligen bestridas vid nationell domstol av de personer som åtgärderna avser.”²⁴

71. I det målet fann tribunalen således att sökandebolaget inte hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av den utökade möjligheten i Lissabonfördraget, eftersom den ansåg att nationella genomförandeåtgärder erfordrades.

72. Denna tolkning innebär att verkan av tillägget i artikel 230 EG genom artikel 263 fjärde stycket FEUF reduceras mer än nödvändigt, eftersom en regleringsakt på unionsnivå alltid kan anses medföra en nationell genomförandeåtgärd såsom ett offentliggörande, en delgivning, en bekräftelse eller en påminnelse. Enligt tribunalens tolkning skulle dessa enkla formaliteter, som kan vara oförutsebara eller fakultativa, leda till att denna artikel inte kan tillämpas.

73. Jag anser vidare att en sådan tolkning strider mot det syfte som eftersträvats av fördragets författare. Generaladvokaten Kokott påpekade i målet *Telefónica* mot kommissionen att ”[g]enom tillägget om ’genomförandebestämmelser’ skulle utvidgningen av rätten att väcka talan begränsas till de fall i vilka en enskild ’först måste bryta mot lagen för att kunna väcka talan vid domstol’”.²⁵

22 — Dom av den 13 mars 2008 i mål C-125/06 P, kommissionen mot Infront WM (REG 2008, s. I-1451), punkt 47.

23 — För en tillämpning av denna princip se, exempelvis, dom av den 17 september 2009 i mål C-519/07 P, kommissionen mot Koninklijke FrieslandCampina (REG 2009, s. I-8495), punkterna 48 och 49.

24 — Tribunalens dom av den 8 mars 2012 i mål T-221/10, Iberdrola mot kommissionen, punkt 46. Se även tribunalens beslut av den 21 mars 2012 i mål T-228/10, *Telefónica* mot kommissionen, punkt 42. Överklagandet av detta beslut är för närvarande anhängigt vid domstolen i det ovannämnda målet C-274/12 P.

25 — Punkt 40 i förslagen.

74. Jag delar även generaladvokaten Kokotts uppfattning att ”villkoren med avseende på genomförandeåtgärder till en regleringsakt [ska] tolkas så, att denna akt har omedelbar verkan för enskilda utan att genomförandeåtgärder är nödvändiga”.²⁶ Denna definition är identisk med definitionen av rekvisitet direkt berörd.²⁷

75. Jag anser således att termen ”genomförandeåtgärder” i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* inte ska omfatta nationella åtgärder utan enbart unionsrättsliga åtgärder, eller i vart fall att åtgärder som antagits av nationella myndigheter utan något utrymme för skönsmässig bedömning ska uteslutas från detta begrepp. Som jag förklarat ovan tillintetgör nämligen medlemsstaternas avsaknad av utrymme för skönsmässig bedömning den tydliga avsaknaden av ett direkt samband mellan en unionsrättsakt och den enskilde.

76. Sammanfattningsvis anser jag att villkoret avseende avsaknaden av genomförandeåtgärder endast är en upprepning av rekvisitet direkt berörd.²⁸

77. Denna tolkning är enligt min mening särskilt relevant på området för statligt stöd, eftersom upphävandet av ett olagligt stöd genom återkrav enligt fast rättspraxis, är en logisk följd av att det har slagits fast att stödet är olagligt.²⁹ Den enda grund som en medlemsstat kan åberopa till sitt försvar vid en talan om fördragsbrott som kommissionen väckt med stöd av artikel 108.2 FEUF är att det föreligger ett absolut hinder för en korrekt verkställighet av det aktuella beslutet.³⁰ Det åtgärder för återkrav som vidtas av en medlemsstat är således endast biåtgärder som nödvändigtvis följer av det omvistade beslutet.

78. Den föreslagna tolkningen har vidare den fördelen att centralisera samtliga tvister avseende statligt stöd vid Europeiska unionens domstol. En sådan centralisering är enligt min mening gynnsam i dubbel bemärkelse. För det första ökar rättssäkerheten genom att frågan huruvida en sökande är personligen berörd faller bort och att potentiella stödmottagare och konkurrenter till ett stödmottagande bolag ges rätt att bestrida kommissionens beslut direkt vid EU-domstolen. En centralisering undanröjer nämligen de tvivel som är förknippade med rättspraxis från domen i målet TWD Textilwerke Deggendorf, enligt vilken det krävdes att frågan om huruvida en sökande är personligen berörd måste lösas först för att undvika att det ifrågasätts att en senare tolkningsfråga kan tas upp till sakprövning.³¹ För det andra medför en centralisering att det inte längre är nödvändigt att inleda ett nationellt förfarande för att frågan, genom en begäran om förhandsavgörande, ska prövas vid EU-domstolen. Den möjliggör med andra ord ett mer direkt – och således mer effektivt, mer ekonomiskt och snabbare – förfarande.

26 — Ibidem, punkt 41.

27 — Se generaladvokaten Kokotts definition av rekvisitet direkt berörd i punkt 59 i hennes förslag till avgörande i det ovannämnda målet Telefónica mot kommissionen.

28 — Se definitionen av direkt berörd i punkt 67 i förevarande förslag till avgörande. Se, för ett liknande resonemang, Creus, A., ”Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban”, *Cahiers de droit européen*, 2011, s. 659, särskilt s. 677; Peers, St., och Costa, M., ”Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission”, *European Constitutional Law Review*, 2012, 8: s. 82–104, särskilt s. 96.

29 — Se, bland annat, dom av den 14 april 2011 i mål C-331/09, kommissionen mot Polen (REU 2011, s. I-2933), punkt 54.

30 — Se, bland annat, dom av den 22 december 2010 i mål C-304/09, kommissionen mot Italien (REU 2010, s. I-3903), punkt 35.

31 — Dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. 59). I punkt 17 i den domen beslutade domstolen att ”[p]å grund av ... rättssäkerhetskrav är det inte heller möjligt för en stödmottagare — som hade kunnat väcka talan mot ett på grundval av artikel 93 i fördraget fattat beslut av kommissionen vars föremål var detta stöd, men som lätit den i detta hänseende i artikel 173 tredje stycket i fördraget föreskrivna tvingande tidsfristen löpa ut — att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut vid de nationella domstolarna i samband med en talan som väckts mot de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit för att genomföra beslutet”.

79. Mer allmänt kan man slutligen fråga sig huruvida det finns någon nytta med att skilja villkoret direkt berörd från preciseringen avseende avsaknaden av genomförandeåtgärder. Hur är det möjligt att en enskild skulle kunna vara direkt berörd av en unionsrättsakt som kräver en verklig genomförandeåtgärd, vare sig det är på EU-nivå eller nationell nivå, när en unionsrättsakt, enligt domstolens fasta rättspraxis för att anses direkt beröra en person, måste ha ”direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning ... [och genomförandet av rättsakten] endast [ska] följa av gemenskapslagstiftningen utan att några mellanliggande regler tillämpas”³²?

2. Tillämpning i detta mål

80. Det omtvistade beslutet är ett beslut av kommissionen genom vilket två stödordningar (en befintlig stödordning och en ny stödordning) förklaras förenliga med artikel 106.2 FEUF och den gemensamma marknaden.

81. Kommissionen undersökte i sitt beslut inledningsvis förenligheten av stödordning E 2/2005 för finansieringen av wocos efter de ändringar som vidtagits i enlighet med de nederländska myndigheternas åtaganden. Kommissionen undersökte därefter den nya stödordningen N 642/2009.

82. Det ska således för det första prövas huruvida den rättsakt som kommissionen tillställde Konungariket Nederländerna är en regleringsakt och för det andra huruvida den direkt berör klagandena utan att medföra några genomförandeåtgärder.

a) Är det omtvistade beslutet en regleringsakt?

83. Även om det omtvistade beslutet inte meddelades i ett lagstiftningsförfarande, har kommissionen bestritt att denna rättsakt har allmän giltighet. Eftersom rättsakten uteslutande riktar sig till Konungariket Nederländerna kan den enbart ha individuell räckvidd.

84. Generaladvokaten Kokott har nyligen, i det ovannämnda målet Telefónica mot kommissionen, gjort en relevant och grundläggande prövning av frågan om räckvidden av ett beslut som riktar sig till en medlemsstat.³³

85. Jag delar generaladvokaten Kokotts uppfattning att sådana slags beslut skiljer sig från andra beslut i den mån medlemsstaterna även återspeglar en nationell rättsordning och beslut som riktar sig till en medlemsstat är bindande för alla organ i denna stat. Generaladvokaten Kokott angav följaktligen att ”[b]eslut som riktar sig till en medlemsstat kan, sålunda, fastän de enbart har en enda adressat, påverka en nationell rättsordning och på detta sätt få allmän giltighet”.³⁴

86. Domstolen har för övrigt redan i vissa fall erkänt att sådana beslut har allmän giltighet,³⁵ särskilt på området för statligt stöd. Enligt fast rättspraxis, som tribunalen för övrigt erinrade om i det överklagade beslutet, är ett beslut av kommissionen att förbjuda en stödordning, med avseende på en potentiell stödmottagare, att anse som en åtgärd med allmän giltighet som är tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets. För de potentiella stödmottagarna är kommissionens beslut således en åtgärd med ”allmän giltighet”.³⁶ Detta är just anledningen till att potentiella stödmottagare i princip inte anses vara personligen berörda. Jag

32 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Infront WM, punkt 47 och där angiven rättspraxis.

33 — Generaladvokatens förslag till avgörande i nämnda mål, punkterna 21–29.

34 — Ibidem, punkt 25.

35 — Se dom av den 7 juni 2007 i mål C-80/06, Carp (REG 2007, s. I-4473), punkt 21, och beslut av den 8 april 2008 i mål C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mot kommissionen (REG 2008, s. I-2217), punkt 71.

36 — Se, bland annat, dom av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen (REG 2004, s. I-4087), punkt 37.

anser att samma resonemang är tillämpligt på ett beslut som kommissionen antar på grundval av artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 i vilket den noterar de nationella myndigheternas åtaganden och förklarar de ändringar som gjorts i en befintlig stödordning förenliga med den gemensamma marknaden.

87. I den mån den ändrade stödordningen är avsedd att tillämpas på objektiva bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets, gäller samma sak ett beslut av kommissionen genom vilket stödordningen godkänns. Tvärtemot kommissionens uppfattning, som jag ser det ingen anledning att skilja mellan beslut varigenom en stödordning godkänns och beslut varigenom en stödordning förbjuds.

88. Oavsett om begreppet regleringsakt ges en vidsträckt eller restriktiv tolkning, uppfyller det omtvistade beslutet, såsom en rättsakt med allmän giltighet som inte har antagits i ett lagstiftningsförfarande, följaktligen det första villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*.

b) Huruvida klagandena berörs direkt, utan några genomförandeåtgärder

89. Kommissionen har i sitt svar på domstolens skriftliga fråga angett att det krävs genomförandeåtgärder för att det omtvistade beslutet ska få verkan. Kommissionen avser här inte enbart ministerdecretet och lagen som avses i punkt 41 i motiveringen till det omtvistade beslutet, utan har även hänvisat till en tidsbegränsad förordning av den 3 november 2010 om de godkända bostadsbolagens tillhandahållande av allmännyttiga tjänster (offentliggjord i *Nederländse Staatscourant* nr 17515 av den 8 november 2010).

90. Förekomsten av genomförandeåtgärder kan inte förnekas. De utgör en oskiljaktig del av förfarandet rörande befintliga stödordningar såsom föreskrivs i förordning nr 659/1999. I artikel 19.1 i denna förordning anges nämligen uttryckligen att medlemsstaten, om den godtar de föreslagna åtgärderna, ska underrätta kommissionen om detta. Kommissionen ska notera detta förhållande och medlemsstaten ska "genom sitt godtagande vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna".

91. Såsom jag redogjort för ovan, anser jag dock att villkoret avseende avsaknaden av genomförandeåtgärder enbart är en upprepning av rekvisitet direkt berörd och att den omständigheten, att myndigheten som har att anta genomförandeåtgärden förfogar över ett rent formellt utrymme för skönsmässig bedömning, inte kan medföra att detta rekvisit inte ska anses vara uppfyllt.

92. Såsom jag redan redogjort för i samband med bedömningen av huruvida klagandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad, ger det omtvistade beslutet, i den mån det grundas på artikel 19.1 i förordning nr 659/1999, inte Konungariket Nederländerna något utrymme för skönsmässig bedömning.

93. I enlighet med denna bestämmelse blev ändringarna som gör stödordningen förenlig med unionsrätten bindande först när de godkändes av kommissionen. Det anges för övrigt uttryckligen i punkt 74 i motiveringen till det omtvistade beslutet att kommissionen "godkän[de] de nederländska myndigheternas åtaganden" och att "[de nederländska myndigheternas åtaganden], i enlighet med artikel 19.1 i förordning [nr 659/1999], [registrerades] och genomförandet av lämpliga åtgärder [gjordes] bindande". Detta upprepas i det omtvistade beslutets artikeldel (punkt 108 i beslutet).

94. Kommissionen är av den uppfattningen att Konungariket Nederländerna bibehöll ett utrymme för skönsmässig bedömning efter antagandet av det omtvistade beslutet såvitt det fortfarande stod denna medlemsstat fritt att välja att inte införliva den aktuella stödordningen. Jag tror inte på detta, då möjligheten att Konungariket Nederländerna skulle besluta att inte behålla stödordningen var rent teoretisk, eftersom det föreslagit ändringar som blev bindande genom det omtvistade beslutet. Det

förelåg tvärtom ingen tvekan om att de nederländska myndigheterna hade för avsikt att tillämpa beslutet.³⁷

95. Vidare, tvärtemot vad kommissionen har påstått, har klagandena i sina svar på domstolens skriftliga frågor angett att det inte finns någon åtgärd som kan bestridas vid nationell domstol. Detta upprepades kategoriskt vid förhandlingen, där det angavs att det i fråga om en bindande rättsakt med allmän giltighet, såsom artikel 4 i den tillfälliga regleringen av den 3 november 2010 om de godkända bostadsbolagens tillhandahållande av allmännyttiga tjänster, saknas möjlighet för en enskild att överklaga enligt den nationella rättsordningen.

96. Skyldigheten att tillhandahålla 90 procent av bostäderna till personer vars inkomster inte överskrider ett visst belopp, som föreskrivs i artikel 4 i ovannämnda nationella reglering, föranleder vidare inte något ytterligare beslut. Tvärtom är det endast ett åsidosättande av denna bestämmelse som skulle kunna medföra en reaktion från myndigheten, såsom exempelvis ett beslut att inte bevilja det aktuella stödet. Jag håller i detta avseende inte med kommissionen om att det nödvändigtvis krävs en risk för straffrättsliga åtgärder för att den rättspraxis som följer av domen i det ovannämnda målet Unibet ska vara tillämplig. Oaktat vilken sanktion som föreskrivs, uppfyller en sådan lösning i vart fall inte kravet på ett effektivt domstolsskydd.

97. Att under dessa omständigheter neka rätt att föra talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet skulle enligt min mening innebära att klagandena saknar domstolsskydd.

98. Jag anser följaktligen att det omtvistade beslutet direkt berör klagandena och inte medför några genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*, eftersom det har direkt inverkan på klagandenas rättsliga ställning och inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning för den till vilken beslutet riktar sig och som ska genomföra det, det vill säga Konungariket Nederländerna.

99. Villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* är således uppfyllda och tribunalen skulle följaktligen ha bifallit klagandenas talan på grundval av denna bestämmelse. Tribunalen gjorde sig enligt min mening skyldig till felaktig rättstillämpning när den avvisade klagandenas talan.

C – Den första och den andra grunden: Villkoret att en sökande ska vara personligen berörd av den angripna rättsakten

100. Om domstolen skulle finna att villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* inte är uppfyllda, ska de två första grunderna som klagandena har åberopat mot det omtvistade beslutet såvitt avser stödordning E 2/2005 prövas.

101. Dessa båda grunder avser tribunalens tillämpning i det aktuella fallet av villkoret att en sökande ska vara "personligen berörd" av det omtvistade beslutet. De ska prövas tillsammans.

37 — Se, för en liknande bedömning vad gäller en begäran om skyddsåtgärder från Republiken Frankrike (importkvoter), dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 207), punkt 9.

1. Begreppet

102. Villkoret att en sökande inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ska vara personligen berörd är utan tvekan ett av de svåraste begreppen att avgränsa. Med utgångspunkt i domen i målet Plaumann mot kommissionen, utgör det fast rättspraxis att "[a]ndra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till".³⁸

103. Omfattningen av denna princip har dock tänjts ut, så att det inte är uteslutet att en bestämmelse, som genom sin art och sin räckvidd är allmän, eftersom den är generellt tillämplig på samtliga berörda ekonomiska aktörer, kan beröra vissa av dem personligen. Så är fallet "när ett beslut berör en grupp av personer som *med stöd av gruppmedlemmarnas egna kriterier* kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när rättsakten antogs ... [D]essa personer [kan nämligen] vara personligen berörda av rättsakten i den mån de ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer."³⁹ Domstolen har funnit att "det [kan] förhålla sig på det viset bland annat när beslutet innebär att de rättigheter som den enskilde har förvärvat före dess antagande ändras".⁴⁰

104. Det är däremot inte fallet "när det framgår att [en rättsakt, som berör rättssubjekt, vars antal eller till och med deras identitet mer eller mindre exakt kan fastställas,] är tillämplig i *objektiva* rättsliga eller faktiska *situationer* som anges i rättsakten i fråga".⁴¹

2. Bedömning

105. Det framgår således av denna rättspraxis att den personliga påverkan, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, beror på huruvida kriteriet för att fastställa gruppmedlemmarna är anpassat till den enskilda, eller tvärtom objektiva, situationen.

106. Tribunalen ansåg i det överklagade beslutet att klagandena inte berördes personligen, eftersom ställningen som wocos tillerkänns på grundval av objektiva kriterier som kan stämma in på ett obestämt antal aktörer i egenskap av potentiella mottagare av stöd enligt ordning E 2/2005 som avses i det omtvistade beslutet.

107. Tribunalen påpekade med rätta i punkt 31 i det överklagade beslutet att "ställningen som wocos beviljas enligt objektiva kriterier. Ställningen som wocos ... tillerkänns nämligen genom ett system för tillstånd som föreskrivs i artikel 70.1 i 1901-års bostadslag (Woningwet). Sådant tillstånd beviljas genom kunglig kungörelse för institutioner som uppfyller vissa objektiva villkor, nämligen att de drivs i form av en förening eller en stiftelse, inte har något vinstsyfte, har som enda målsättning att verka på området för offentligt subventionerat boende och använder sina tillgångar för att främja offentligt subventionerat boende. Wocos utgör således en allmänt och abstrakt angiven personkategori."

38 — Dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 199, särskilt s. 223; svensk specialutgåva, volym 1, s. 181). För senare rättspraxis, se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Infront WM, punkt 70, och Sahlstedt m.fl. mot kommissionen, punkt 26.

39 — Domen i det ovannämnda målet Sahlstedt m.fl. mot kommissionen, punkt 30. Se även dom av den 22 juni 2006 i de förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 60. I dom av den 18 november 1975 i mål 100/74, CAM mot Europeiska gemenskapernas kommission (REG 1975, s. 1393), punkt 18, fann domstolen att den angripna rättsakten omfattade "ett bestämt antal aktörer som kännetecknades av *ett personligt beteende*" som ägt rum eller antogs ha ägt rum (min kursivering).

40 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Infront WM, punkt 72 och där angiven rättspraxis.

41 — Domen i det ovannämnda målet Sahlstedt m.fl. mot kommissionen, punkt 31 och där angiven rättspraxis. Min kursivering.

108. Mot denna bakgrund var det rätt av tribunalen att finna att klagandena, såvitt avser stödordning E 2/2005, berördes av det omtvistade beslutet på samma sätt som alla andra ekonomiska aktörer som faktiskt eller potentiellt befinner sig i samma situation.

109. Överklagandet kan enligt min mening således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

110. Däremot är jag mer tveksam till tribunalens bedömning avseende huruvida det föreligger en sluten krets av institutioner, vars antal är fastställt eller kan identifieras. Denna bedömning utgör föremål för den andra grunden.

111. Tribunalen ansåg att den rättspraxis som klagandena åberopat inte kunde tillämpas i detta fall, eftersom klagandena i domen i de ovannämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen och i domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, tillhörde en grupp som inte längre kunde utvidgas efter antagandet av de aktuella besluten.

112. Såsom jag påpekat ovan,⁴² har domstolen slagit fast att en grupp av personer kan vara personligen berörda av en rättsakt när de ”med stöd av gruppmedlemmarnas egna kriterier kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när rättsakten antogs ...”.⁴³

113. Det var denna rättspraxis som tillämpades i domarna i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen och i de förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen.⁴⁴ I sistnämnda mål, ansåg domstolen att ASBL Forum 187 hade rätt att väcka talan, eftersom det företrädde samordningscentra som berördes personligen av den omtvistade rättsakten. Den aktuella rättsakten var ett beslut av kommissionen i vilket ett belgiskt skattesystem för befintligt statligt stöd fastställdes vara oförenligt med unionsrätten. Enligt domstolen medförde denna rättsakt att koncessionstiden förkortades för de samordningscentra som hade fått sin koncession förlängd under åren 2001 och 2002. De trettio samordningscentra kunde utan problem identifieras vid den tidpunkt när det angripna beslutet antogs. Vidare föreskrevs det inte några övergångsbestämmelser i det angripna beslutet till förmån för de samordningscentra för vilka koncessionen löpte ut samtidigt som beslutet delgavs eller vars ansökan om koncession var föremål för handläggning vid denna tidpunkt. Domstolen ansåg att dessa åtta centra utgjorde en sluten krets som var särskilt berörda av beslutet, eftersom de inte längre kunde beviljas förlängd koncession.⁴⁵

114. Liksom i förevarande mål var det fråga om ett kommissionsbeslut avseende ett befintligt statligt stöd. Beslutet föreskrev visserligen en framtida ändring utan att besluta om återbetalning, medan stödordningen i det omtvistade beslutet efter ändringar anses vara förenlig med unionsrätten. Denna faktiska skillnad är dock enligt min mening inte avgörande vid bedömningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

115. När den fann att Forum 187:s talan kunde tas upp till sakprövning tog domstolen nämligen hänsyn dels till de samordningscentra vars koncession hade förlängts år 2001 eller år 2002, dels till de samordningscentra vars ansökan om förlängd koncession var föremål för handläggning när kommissionens beslut delgavs.

116. Även om dessa kriterier framstår som objektiva, ansågs de av domstolen vara anpassade till det enskilda fallet, det vill säga enligt domstolen hänförliga till de aktuella gruppmedlemmarna själva. De är i vart fall i stort sett likvärdiga med kriterierna som gäller för klagandena i förevarande mål. Då det omtvistade beslutet antogs hade 410 wocos beviljats tillstånd genom kunglig kungörelse. Det

42 — Se punkt 103 i detta förslag till avgörande.

43 — Domen i det ovannämnda målet Sahlstedt m.fl. mot kommissionen, punkt 30.

44 — Se punkt 31 i domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen och punkt 60 i domen i de ovannämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen.

45 — Se domen i de ovannämnda förenade målen Belgien och Forum 187 mot kommissionen, punkterna 61–63.

omtvistade beslutet, i vilket kommissionen godtar Konungariket Nederländernas ändringsförslag, medför nödvändigtvis att det inte längre är säkert att ifrågavarande wocos, och uteslutande dessa, kommer att åtnjuta samma fördelar som de som de beviljats under den tidigare stödordningen som löpt ut (såsom exempelvis lånegarantins upphörande). Att andra wocos kan beviljas tillstånd efter antagandet av det omtvistade beslutet har följaktligen enligt min mening inte någon avgörande betydelse. Såsom påpekats ovan har domstolen redan godkänt att en aktör som berörs av ett beslut kan anses ingå i en begränsad krets av ekonomiska aktörer ”när beslutet innebär att de rättigheter som ... har förvärvat[s] före dess antagande ändras”.⁴⁶

117. Jag anser följaktligen att överklagandet ska bifallas på den andra grunden, eftersom tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att klagandena inte ingick i en sluten krets av institutioner som kunde identifieras när det omtvistade beslutet antogs. Dessa berörs enligt min mening tvärtom direkt⁴⁷ och personligen av det omtvistade beslutet.

118. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska slå fast att klagandenas talan kan tas upp till sakprövning och följaktligen upphäva det överklagade beslutet såvitt avser den del av det omtvistade beslutet som rör stödordning E 2/2005. Jag föreslår vidare att domstolen återförvisar målet till tribunalen för avgörande huruvida talan är välgrundad och meddelar beslut om rättegångskostnaderna senare.

V – Sammanfattning

A – Stödordning N 642/2009

119. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag liksom tribunalen att klagandena inte har något berättigat intresse av att få det omtvistade beslutet ogiltigförklarat såvitt avser stödordning N 642/2009.

120. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska slå fast att det är uppenbart att överklagandet, såvitt avser den tredje grunden, delvis ska avvisas, och delvis är ogrundat.

B – Stödordning E 2/2005

121. Jag anser först och främst att klagandena, till skillnad från när det gäller stödordning N 642/2009, har ett berättigat intresse av att få talan om ogiltigförklaring prövad.

122. Jag anser vidare att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte undersöka huruvida artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine* var tillämplig i det aktuella målet. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska bifalla överklagandet.

123. Det följer härvid av artikel 61 första stycket i domstolens stadga att om överklagandet är välgrundat kan domstolen antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

124. Jag anser att domstolen i förevarande fall förfogar över nödvändiga upplysningar för att slutligt ta ställning till huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

46 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Infront WM, punkt 72 och där angiven rättspraxis.

47 — Se vad som anförts ovan avseende villkoret direkt berörd inom ramen för prövningen av den nya bestämmelsen i artikel 263 fjärde stycket FEUF *in fine*.

125. Det ska i detta avseende påpekas att villkoren för att väcka talan om ogiltigförklaring på denna grund – närmare bestämt att det rör sig om en regleringsakt som berör klagandena direkt och som inte medför genomförandeåtgärder – är uppfyllda.

126. För det fallet att domstolen inte delar denna uppfattning, anser jag att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde villkoret personligen berörd. Jag anser att detta villkor är uppfyllt i klagandenas fall. Tribunalen borde följaktligen ha förklarat att klagandenas talan kunde tas upp till sakprövning och överklagandet borde således bifallas såvitt avser den andra grunden.

127. Jag anser däremot att domstolen inte är i stånd att pröva klagandenas talan i sak, eftersom tribunalen endast bedömde huruvida talan kunde tas upp till sakprövning, utan att pröva själva sakfrågan.

128. Målet ska således återförvisas till tribunalen för prövning av klagandenas yrkanden om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet såvitt avser stödordning E 2/2005.

VI – Rättegångskostnader

129. Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska beslutet i frågan om rättegångskostnaderna i målet om överklagande anstå.

VII – Förslag till avgörande

130. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

- 1) Överklagandet ogillas såvitt avser resonemanget i Europeiska unionens tribunals beslut av den 16 december 2011 i mål T-203/10, Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen, beträffande den del i kommissionens beslut K(2009) 9963 slutlig av den 15 december 2009 om stödåtgärderna E 2/2005 och N 642/2009 – Nederländerna – Befintligt stöd och särskilt projektstöd till företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder, som rör stödordning N 642/2009.
- 2) Tribunalens beslut i mål T-203/10, Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen, upphävs såvitt avser den del av beslut K(2009) 9963 slutlig, som rör stödordning E 2/2005.
- 3) Talan kan tas upp till sakprövning såvitt avser den del av beslut K(2009) 9963 slutlig, som rör stödordning E 2/2005.
- 4) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för avgörande huruvida talan är välgrundad såvitt avser den del av beslut K(2009) 9963 slutlig, som rör stödordning E 2/2005.
- 5) Frågan om rättegångskostnader anstår.