



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 16 oktober 2014*

”Statligt stöd — El — Förmånliga tariffer — Beslut om att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 FEUF — Talan om ogiltigförklaring — Akter mot vilka talan inte kan väckas — Stödåtgärd som genomförts delvis dagen för beslutet och delvis dagen för väckande av talan — Avvisning”

I mål T-517/12,

Alro SA, Slatina (Rumänien), företrätt av C. Quigley, QC, O. Bretz, solicitor, och advokaten S. Verschuur,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av É. Gippini Fournier och T. Maxian Rusche, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om i först hand ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2012) 2517 final av den 25 april 2012 om att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 FEUF angående statligt stöd SA 33624 (2012/C) (f.d. 2011/NN) – Rumänien – Förmånliga eltariffer för Alro Slatina SA, och i andra hand ogiltigförklaring av beslut C(2012) 2517 final i den del det avser perioden 1 januari 2007–31 december 2009,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Dittrich samt domarna J. Schwarcz (referent) och V. Tomljenović,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 april 2014,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Alro SA, är ett rumänskt bolag som producerar aluminium. Den 8 september 2005 ingick sökanden och det offentligt rättsliga företaget Hidroelectrica SA (nedan kallat leverantören) ett långfristigt avtal om fortlöpande elleverans för perioden 1 oktober 2005–31 januari 2013. På grundval av avtalet köpte sökanden från och med den 1 januari 2006 el för hela den koncern i vilken sökanden ingår i Rumänien.
- 2 Till det långfristiga avtalet om fortlöpande elleverans hade, före den 10 augusti 2012, gjorts 17 tillägg (nedan kallat den potentiella stödåtgärden). Genom avtalstillägg nr 4, som undertecknades den 6 juni 2006, infördes en ny metod för att beräkna inköpspriset på el, som tillämpades från och med den 1 januari 2007 till och med den 31 december 2009 (nedan kallat 2005 års avtal i dess ändrade lydelse). Avtalstillägg nr 17 undertecknades den 11 mars 2010 och innebar införande av en ny beräkningsmetod som skulle tillämpas från och med den 1 januari 2010 (nedan kallat 2010 års avtal).
- 3 Beräkningsmetoden enligt 2005 års avtal i dess ändrade lydelse innebar att elpriset för en megawattimme (MWh) indexerades på grundval av leverantörens kostnader, som huvudsakligen utgjordes av kostnaden för arbetskraft, driftskostnader och amorteringskostnader, och att det togs hänsyn till inflationen. Genom beräkningsmetoden infördes ett lägsta tillåtna minimipris samt en skyldighet att verkställa betalning i rumänska leu (RON) och för sex månaders el i förskott.
- 4 Beräkningsmetoden enligt 2010 års avtal, som ersatte den tidigare metoden, baserades inte längre på leverantörens produktionskostnader, utan på de kurser för aluminium som noterades på London Metal Exchange (metallbörsen i London). Den innebar också att det lägsta tillåtna minimipriset inte längre tillämpades, att amerikanska dollar (USD) valdes som betalningsvaluta och att elleveranserna skulle betalas en månad i förskott.
- 5 Mot bakgrund av uppgifter som hade publicerats i den rumänska pressen inledde Europeiska kommissionen, i januari 2011, på eget initiativ en utredning av de långfristiga avtal om elleveranser som hade förhandlats fram direkt mellan leverantören och sökanden.
- 6 Kommissionen begärde upplysningar av Rumänien om ovannämnda långfristiga avtal om elleveranser, genom skrivelser av den 16 februari, den 4 mars och den 14 april 2011, som Rumänien besvarade genom skrivelser av den 24 mars, den 16 maj och den 6 juni 2011. Kommissionen mottog även synpunkter från sökanden i skrivelser av den 30 september och den 9 november 2011 samt av den 29 februari och den 8 mars 2012. Det anordnades även möten mellan företrädare för Rumänien och för sökanden.
- 7 Genom beslut C(2012) 2517 final av den 25 april 2012 inledde kommissionen det formella granskningsförfarande som anges i artikel 108.2 FEUF angående ett nytt stöd som utgetts till sökanden och till andra medlemmar i den koncern i vilken sökanden ingår i Rumänien, dels under perioden 1 januari 2007–31 december 2009, dels från och med den 1 januari 2010, inom ramen för den potentiella stödåtgärden (nedan kallat det angripna beslutet).
- 8 Kommissionen angav i skälen 61 och 152 i det angripna beslutet sin preliminära ståndpunkt enligt vilken, för det första, den potentiella stödåtgärden utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, beviljat i form av förmånliga tariffer för elleverans, som sökanden och andra medlemmar i den koncern i vilken sökanden ingick i Rumänien hade kunnat omfattas av. För det andra tvivlade kommissionen på att ett sådant stöd kunde anses vara förenligt med fördraget, eftersom det innebar en minskning av driftskostnader som i sin helhet borde ha burits av stödmottagarna, utan att något mål av allmänintresse eftersträvades.

- 9 Kommissionen ansåg i skälen 74–78 i det angripna beslutet att den potentiella stödåtgärden utgjorde ett nytt stöd från dagen för anslutningen av Rumänien till Europeiska unionen, det vill säga den 1 januari 2007. Kommissionen gjorde åtskillnad mellan två perioder, nämligen perioden 1 januari 2007–1 januari 2010, under vilken 2005 års avtal i dess ändrade lydelse tillämpades, och perioden efter den 1 januari 2010, då 2010 års avtal trädde i kraft.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 10 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 23 november 2012.
- 11 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- i första hand, ogiltigförklara det angripna beslutet,
 - i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det avser perioden 1 januari 2007–31 december 2009, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 13 Sökanden har i skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 21 mars 2013 begärt att tribunalen, som en åtgärd för processledning, ska anmoda kommissionen att ge in de handlingar som denna institution grundar sig på i sitt svaromål.
- 14 Kommissionen har i skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 23 april 2013 yttrat sig över sökandens begäran om att det ska vidtas en åtgärd för processledning.

Rättslig bedömning

Inledande överväganden

- 15 Sökanden har åberopat tre grunder, genom vilka den har ifrågasatt kommissionens bedömning av villkoret att den potentiella stödåtgärden ska tillskrivas den rumänska staten. Sökanden har för det första hävdad att det angripna beslutet grundas på en felaktig rättstillämpning, i strid med artikel 107.1 FEUF, särskilt en felaktig tolkning av de villkor som gäller enligt domstolens praxis. För det andra har sökanden gjort gällande att det genom det angripna beslutet har gjorts en uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av de kriterier som har slagits fast i domstolens praxis. För det tredje är det angripna beslutet inte vederbörligen motiverat.
- 16 Kommissionen anser i första hand att talan inte kan tas upp till sakprövning och i andra hand att den saknar grund.

- 17 Vad beträffar talans upptagande till sakprövning har kommissionen hävdad att talan ska avvisas med motiveringen att sökanden inte har något faktiskt intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat. Den potentiella stödåtgärden genomfördes nämligen inte längre när talan väcktes. Kommissionen har också gjort gällande att sökanden inte har visat att den har ett personligt och faktiskt intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat.
- 18 Det finns särskilt anledning att pröva den första invändningen om rättegångshinder – enligt vilken det angripna beslutet inte är en akt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF – mot bakgrund av arten av och innebörden av de rättsliga frågor som invändningen om rättegångshinder ger upphov till.

Huruvida det angripna beslutet är en akt mot vilken talan kan väckas

- 19 Enligt kommissionen kan talan inte tas upp till sakprövning, eftersom sökanden inte har något faktiskt intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat. 2010 års avtal genomfördes nämligen inte längre när talan väcktes, eftersom avtalet, efter det att leverantören hade förklarats vara på obestånd, hade upphävts och ersatts med avtals tillägg nr 18, som undertecknats den 10 augusti 2012. Genom nämnda tillägg infördes nya avtalsvillkor som utgjorde en ändring av stödet, i den mening som avses i artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EUT L 140, s. 1). Samma slutsats gör sig gällande beträffande 2005 års avtal i dess ändrade lydelse – vars verkningar hade upphört när 2010 års avtal trädde i kraft – och det stöd som följde av det avtalet hade redan beviljats och utgetts.
- 20 Sökanden anser att talan kan tas upp till sakprövning, eftersom talan alltid kan väckas mot ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet, om kommissionen och medlemsstaten eller mottagaren av den potentiella stödåtgärden inte är ense om hur åtgärden ska kvalificeras – som nytt stöd, befintligt stöd eller åtgärd som inte utgör stöd – oavsett om den är under genomförande eller inte.
- 21 Sökanden anser dessutom att det av lydelsen av artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) följer att talan kan väckas mot det angripna beslutet som sådant, eftersom det för övrigt rör sig om ett formellt beslut som enligt formuleringen i artikel 263 FEUF utgör en akt mot vilken talan kan väckas. Ett sådant beslut kan ha rättsverkningar, med hänsyn till att det vid den nationella domstolen kan inledas ett förfarande för att det stöd som påstås vara rättsstridigt ska upphöra eller för att stödet ska återkrävas, varvid den nationella domstolen kan ha att avgöra vilka konsekvenser som ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF medför.
- 22 För det första framgår det av den fasta rättspraxis som har utvecklats avseende talan om ogiltigförklaring som väckts av medlemsstater eller institutioner att alla bestämmelser – oavsett form – som har antagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar utgör sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (domstolens dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallad AETR, REG 1971, s. 263, punkt 42, svensk specialutgåva, volym 1, s. 551, av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-625, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 15, s. 1, och av den 13 oktober 2011 i de förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P, Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, REU 2011, s. I-9639, punkt 36). Dessutom framgår det av rättspraxis att en medlemsstat är behörig att väcka talan om ogiltigförklaring av en akt som har bindande rättsverkningar, utan att medlemsstaten måste visa att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad (se domen i de ovannämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 23 Det ska även erinras om att preliminära åtgärder vilkas syfte är att förbereda det slutliga beslutet i princip inte utgör akter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaiki Techniki mot kommissionen, REG 2008, s. I-5829, punkt 42, och domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 50). De preliminära akter som avses i detta sammanhang är emellertid först och främst sådana akter varigenom institutionen uttrycker sin preliminära ståndpunkt i ärendet (domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 50, se även, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 20).
- 24 När det är fråga om en fysisk eller juridisk person som väcker talan om ogiltigförklaring av en akt som har antagits av en institution, har domstolen vid flera tillfällen slagit fast att en sådan talan kan väckas endast om de bindande rättsverkningar som denna akt har kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, och domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 37).
- 25 Det ska emellertid understrykas att den rättspraxis som nämnts i punkt 24 har utvecklats i sådana mål där fysiska eller juridiska personer har väckt talan vid unionsdomstolen mot akter som riktats till dem. När en talan om ogiltigförklaring väcks av en sökande, som inte befinner sig i en privilegierad ställning, mot en rättsakt som är riktad till någon annan, överlappar kravet att den angripna åtgärdens bindande rättsverkningar ska kunna påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF (domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 38).
- 26 För att avgöra huruvida talan kan väckas mot det angripna beslutet ska det, mot bakgrund av den rättspraxis som anges i punkt 22 ovan, följaktligen prövas huruvida beslutet utgör en akt som är avsedd att ha bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkt 40).
- 27 För det andra framgår det av rättspraxis, såvitt avser ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet för statligt stöd, att när kommissionen kvalificerar en åtgärd som är under genomförande som ett nytt stöd, får ett sådant beslut självständiga rättsverkningar, i synnerhet i fråga om upphörande av den aktuella åtgärdens genomförande (domstolens dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen, REG 2001, s. I-7303, punkt 62, tribunalens dom av den 23 oktober 2002 i de förenade målen T-346/99-T-348/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-4259, punkt 33, och av den 25 mars 2009 i mål T-332/06, Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 35). Denna slutsats är tillämplig inte enbart när myndigheterna i den berörda medlemsstaten anser att den åtgärd som är under genomförande utgör ett befintligt stöd, utan även när dessa myndigheter anser att den åtgärd som beslutet att inleda förfarandet avser inte omfattas av artikel 107.1 FEUF (domen i de ovannämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 33, och domen i det ovannämnda målet Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, punkt 35).
- 28 Ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet beträffande en åtgärd som är under genomförande och som av kommissionen kvalificeras som ett nytt stöd, förändrar nämligen åtgärdens rättsliga betydelse och de stödmottagande företagens rättsliga ställning, i synnerhet beträffande det fortsatta genomförandet av denna åtgärd. Fram till dess att beslutet meddelas kan medlemsstaten, de stödmottagande företagen och andra ekonomiska aktörer anta att åtgärden genomförs lagenligt, såsom utgörande en allmän åtgärd som inte omfattas av artikel 107.1 FEUF eller såsom utgörande ett befintligt stöd. Efter det att ett sådant beslut meddelats, föreligger det däremot åtminstone allvarliga tvivel med avseende på åtgärdens rättsenlighet, som, utan att utesluta möjligheten att ansöka om interimistiska åtgärder hos domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, måste

föranleda medlemsstaten att upphöra med genomförandet av åtgärden. Ett omedelbart beslut om att åtgärden är förenlig med den inre marknaden, vilket skulle göra det möjligt att fortsätta genomförandet av åtgärden på ett lagenligt sätt, är nämligen uteslutet när ett formellt granskningsförfarande har inletts. Ett sådant beslut kan också åberopas vid en nationell domstol, som har att avgöra vilka konsekvenser det medför att artikel 108.3 sista meningen FEUF har åsidosatts. Beslutet kan slutligen medföra att de stödmottagande företagen i vart fall vägrar att ta emot nya utbetalningar eller nya förmåner eller att de avsätter medel som eventuellt behövs för senare ekonomisk gottgörelse. Ekonomiska aktörer kommer i sina affärsförhållanden med nämnda stödmottagare också att beakta den försvagade rättsliga och ekonomiska situation som dessa stödmottagare befinner sig i (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 59, domen i de ovan i punkt 27 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 34, och domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, punkt 36).

- 29 De självständiga rättsverkningar som omnämns i punkterna 27 och 28 ovan ska anses utgöra sådana bindande rättsverkningar som följer av förberedande eller preliminära åtgärder, såsom i förevarande fall det angripna beslutet, mot vilka en talan mot det beslut genom vilket förfarandet om det potentiella statliga stödet avslutas inte säkerställer ett tillräckligt domstolsskydd för mottagarna av det potentiella stödet (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkterna 54–56).
- 30 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska avgöras huruvida det angripna beslutet utgör en akt som är avsedd att ha bindande rättsverkningar och, följaktligen, en akt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.
- 31 Kommissionen utgår i sin argumentering från förutsättningen att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet i regel endast utgör en förberedande akt, som inte har bindande rättsverkningar och som inte kan påverka de intressen som mottagaren av det potentiella stödet har, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning. Kommissionen har inte desto mindre medgett att ett sådant beslut undantagsvis utgör en akt mot vilken talan kan väckas om den åtgärd som avses med beslutet är under genomförande. Enligt kommissionens uppfattning har beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet i detta fall självständiga rättsverkningar, eftersom det innebär att den medlemsstat som beslutet riktar sig till är skyldig att upphöra med genomförandet av stödet.
- 32 Det kan för det första konstateras att kommissionen i skälen 74–79 i det angripna beslutet ansåg att den potentiella stödåtgärden utgjorde ett nytt stöd, eftersom det följde av såväl 2005 års avtal i dess ändrade lydelse som 2010 års avtal (se punkt 9 ovan). Vidare fann kommissionen i skäl 145 i beslutet att åtgärden hade beviljats i strid med de skyldigheter avseende anmälan och genomförandeförbud som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF och som gäller för stöd som kvalificeras som nya. Kommissionen påminde Rumänien i det angripna beslutets artikeldel om att sistnämnda bestämmelse innebar ett genomförandeförbud och att det i artikel 14 i förordning nr 659/1999 föreskrevs att alla rättsstridiga stöd kunde återkrävas från stödmottagaren.
- 33 Det kan noteras att sökanden har förklarat att den inför tribunalen inte bestrider kommissionens bedömning, i det angripna beslutet, att det förelåg två separata avtal, nämligen 2005 års avtal i dess ändrade lydelse och 2010 års avtal.
- 34 Det ska för det andra understrykas att varken domstolen eller tribunalen fram till i dag har haft anledning att pröva huruvida en talan om ogiltigförklaring kan väckas mot ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet beträffande en åtgärd som inte längre genomfördes dagen för beslutet eller dagen för väckande av talan. Även om sökanden anser att alla beslut att inleda det formella granskningsförfarandet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, är möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring faktiskt avhängig av frågan huruvida ett sådant beslut har självständiga rättsverkningar i den mening som avses i punkt 29 ovan (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet

Italien mot kommissionen, punkt 62, domen i de ovan i punkt 27 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 33, och domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, punkt 35).

- 35 Ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet ska anses ha självständiga rättsverkningar om beslutet, mot bakgrund av slutsatserna däri, har en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan för den medlemsstat som beslutet riktar sig till och för mottagaren eller mottagarna av det aktuella stödet. Det ska följaktligen röra sig om ett beslut vars verkan i sig innebär, utan att andra åtgärder behöver vidtas av kommissionen eller en annan myndighet, att den medlemsstat som beslutet riktar sig till är tvungen att vidta en eller flera åtgärder för att följa beslutet.
- 36 Så är fallet om kommissionen beslutar att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en stödåtgärd som genomförts utan att ha anmälts och som fortfarande genomfördes dagen då beslutet antogs. I ett sådant fall har den aktuella åtgärdens betydelse med nödvändighet ändrats, med beaktande av kommissionens preliminära bedömning att stödet är rättsstridigt på grund av att det genomförts utan att ha anmälts. Med anledning av en sådan bedömning, som ger upphov till allvarliga tvivel med avseende på den aktuella åtgärdens rättsenlighet, måste den medlemsstat som beslutet riktar sig till upphöra med genomförandet av åtgärden (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 27 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 59, domen i de ovan i punkt 27 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 34, och domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, punkt 36). Det rör sig om en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, eftersom beslutet i sig innebär att medlemsstaten är skyldig att upphöra med genomförandet av den aktuella åtgärden och att vidta de åtgärder som följer av den preliminära bedömning av åtgärdens rättsstridighet som görs däri.
- 37 Unionsdomstolen har för övrigt ansett att när kommissionen har inlett ett formellt granskningsförfarande avseende en åtgärd som är under genomförande, är de nationella domstolarna skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder som följer av att skyldigheten att upphöra med genomförandet av åtgärden kan ha åsidosatts (domstolens dom av den 21 november 2013 i mål C-284/12, Deutsche Lufthansa, punkt 42).
- 38 De nationella domstolarna har härvid rätt att besluta att genomförandet av den aktuella åtgärden ska upphöra och att de belopp som redan har betalats ut ska återkrävas. De har även rätt att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att dels tillvarata de berörda parternas intressen, dels säkerställa den ändamålsenliga verkan av kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet (domen i de ovan i punkt 37 nämnda målet Deutsche Lufthansa, punkt 43).
- 39 Till skillnad från ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som är under genomförande har ett beslut av detta slag, som avser en åtgärd som inte längre är under genomförande, inga självständiga rättsverkningar, eftersom det inte har en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan för den medlemsstat som beslutet riktar sig till och för mottagaren eller mottagarna av det aktuella stödet.
- 40 Medlemsstaten är således inte skyldig att agera för att stöd som har betalats ut till stödmottagaren återkrävs till följd av att ett sådant beslut antagits. Det kan i detta hänseende konstateras att förordning nr 659/1999 i sig innehåller mycket restriktiva villkor som kommissionen ska iaktta om den avser att förelägga den berörda medlemsstaten att tillfälligt återkräva stöd. Det föreskrivs i artikel 11.2 i förordning nr 659/1999 att det inte får råda några tvivel om den aktuella åtgärdens stödkaraktär, att det krävs brådskande insatser och att det föreligger en allvarlig risk för att en konkurrent ska tillfogas en avsevärd och irreparabel skada. Sådana villkor, som föreskrivs för antagandet av ett beslut som skiljer sig från och har en annan räckvidd än ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet, utgör indicier på att den medlemsstat som beslutet riktar sig till inte, till följd av beslutet i sig, har någon allmän skyldighet att återkräva stöd som har betalats ut rättsstridigt. I artikel 14.1 i förordning

nr 659/1999 föreskrivs det dessutom uttryckligen att kommissionen, efter antagandet av ett slutligt beslut i vilket det konstateras att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden, inte får återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i unionsrätten.

- 41 Det har dessutom ansetts att den nationella domstolen inte var skyldig att besluta om återkrav av ett stöd som genomförts med åsidosättande av artikel 108.3 FEUF, när kommissionen hade meddelat ett slutligt beslut där den konstaterat att nämnda stöd var förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107 FEUF, medan den var skyldig att ålägga stödmottagaren att betala ränta för den period som stödet varit rättsstridigt (domstolens dom av den 12 februari 2008 i mål C-199/06, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REG 2008, s. I-469, punkt 55). Det har vidare, i samband med ett mål vid en nationell domstol om återkrav av stöd, slagits fast att den nationella domstolens skyldighet att vidta skyddsåtgärder endast föreligger om villkoren för att vidta sådana åtgärder är uppfyllda, det vill säga om det inte råder något tvivel om kvalificeringen som statligt stöd, om stödet är på väg att genomföras eller har genomförts och om det inte konstaterats att det föreligger exceptionella omständigheter som medför att det är olämpligt att återkräva stödet. Om dessa villkor inte är uppfyllda ska den nationella domstolen avslå ansökan (domstolens dom av den 11 mars 2010 i mål C-1/09, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REU 2010, s. I-2099, punkt 36).
- 42 Det kan mot bakgrund av det anförda inte anses att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som inte längre genomförs har en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan för medlemsstaten på så sätt att den är tvungen att återkräva det stöd som har betalats ut rättsstridigt.
- 43 Det kan, i fråga om den säkra karaktär som följer av att beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet har självständiga rättsverkningar, konstateras att återkrav av rättsstridigt stöd – till skillnad från den skyldighet att upphöra med genomförandet av den aktuella åtgärden som följer av att ett sådant beslut meddelats angående en åtgärd som är under genomförande – i regel endast kan verkställas i samband med ett mål vid den nationella domstolen. Utgången av ett sådant mål är till sin natur osäker, med tanke på de olika kriterier som den nationella domstolen måste beakta vid avgörandet av om mottagaren av ett rättsstridigt stöd ska förpliktas att betala tillbaka stödbeloppet (se punkt 41 ovan).
- 44 Av det anförda följer därför att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som inte längre genomförs, såsom i detta fall 2005 års avtal i dess ändrade lydelse, inte har självständiga rättsverkningar och följaktligen inga bindande rättsverkningar. Det rör sig således inte om en akt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.
- 45 För det tredje kan det konstateras att den slutsats som tribunalen har dragit i punkt 44 ovan inte kan äga giltighet med avseende på 2010 års avtal, som var under genomförande dagen för det angripna beslutet. Det är emellertid utrett att 2010 års avtal hade upphävts och ersatts med avtalstillägg nr 18, som undertecknats den 10 augusti 2012 och som gällde med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2012. Eftersom förevarande ansökan inkom till tribunalens kansli den 23 november 2012, kan det konstateras att den potentiella stödåtgärden inte längre genomfördes den dag då talan väcktes.
- 46 Det framgår härvid av rättspraxis att frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning ska bedömas med beaktande av den situation som förelåg när ansökan ingavs (domstolens dom av den 27 november 1984 i mål 50/84, Bensider m.fl. mot kommissionen, REG 1984, s. 3991, punkt 8, och av den 18 april 2002 i de förenade målen C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 och C-22/01, Spanien mot rådet, REG 2002, s. I-3439, punkt 23).
- 47 I den del det angripna beslutet avser 2010 års avtal har det därför inte längre självständiga rättsverkningar och följaktligen inte längre bindande rättsverkningar. I den delen utgjorde det angripna beslutet inte längre en akt som kunde angripas dagen för väckande av talan.

- 48 För det fjärde kan det konstateras att de olika argument som anförts av sökanden inte ändrar slutsatserna i punkterna 44 och 47 ovan.
- 49 För det första har sökanden åberopat lydelsen av artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 för att hävda att talan kan väckas mot det angripna beslutet i sig, eftersom det för övrigt rör sig om ett formellt beslut som, enligt lydelsen av artikel 263 FEUF, utgör en akt mot vilken talan kan väckas, vilket enligt sökanden vinner stöd av rättspraxis.
- 50 Det är riktigt att begreppet beslut i förordning nr 659/1999 används för att beteckna olika åtgärder som kommissionen kan vidta i förfarandet för granskning av statligt stöd. Det följer emellertid av rättspraxis att i syfte att fastställa huruvida en akt utgör en akt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF, i synnerhet för att göra åtskillnad mellan en förberedande åtgärd och ett slutligt beslut, avseende ska fästas vid innehållet i en akt som är föremål för en talan om ogiltigförklaring, medan den form i vilken akten har antagits i princip saknar betydelse i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 22 nämnda målet AETR, punkt 42, domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, tribunalens dom av den 24 mars 1994 i mål T-3/93, Air France mot kommissionen, REG 1994, s. II-121, punkterna 43 och 57, svensk specialutgåva, volym 15, s. II-1, och av den 17 april 2008 i mål T-260/04, Cestas mot kommissionen, REG 2008, s. II-701, punkt 68).
- 51 I förevarande fall framgår det klart av punkterna 39–44 ovan att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som inte längre genomförs dagen för beslutet inte har självständiga rättsverkningar och således inte har bindande rättsverkningar som visar att det rör sig om en akt mot vilken talan kan väckas. En sådan akt, som utgör ett beslut i formellt hänseende, har på grund av sitt innehåll följaktligen inte ett besluts innebörd.
- 52 Vid förhandlingen åberopade sökanden domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen (punkterna 43–45), till stöd för sin argumentering angående den avgörande betydelse som den form i vilken det angripna beslutet antagits har för fastställandet av huruvida beslutet kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Domstolen slog i den domen visserligen fast att unionslagstiftaren, genom att föreskriva att föreläggandet om upplysningar enligt artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 skulle ha formen av ett beslut, hade avsett att en sådan akt skulle tillerkännas en bindande karaktär och att ett sådant föreläggande således var avsett att ha bindande rättsverkningar och följaktligen utgjorde en akt mot vilken talan kunde väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Det kan emellertid konstateras att domstolen i den domen inte gjorde den bedömningen endast för att komma fram till att den angripna akten i det målet kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Domstolen undersökte därefter i domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, huruvida den angripna akten, såsom tribunalen hade slagit fast i det beslut som överklagats till domstolen, utgjorde en preliminär åtgärd av förberedande karaktär och huruvida den hade självständiga rättsverkningar i förhållande till vilka talan mot det beslut genom vilket förfarandet avseende det potentiella statliga stödet avslutas kunde säkerställa ett tillräckligt domstolsskydd för sökandena i nämnda mål (punkterna 48–63). Domstolen konstaterade att så inte var fallet eftersom verkningarna av den angripna akten, även om denna faktiskt utgjorde en preliminär akt, inte kunde undanröjas genom en talan mot det beslut genom vilket förfarandet avseende det potentiella statliga stödet avslutas (domen i de ovan i punkt 22 nämnda förenade målen Deutsche Post och Tyskland mot kommissionen, punkterna 56–60). Även om domstolen tog hänsyn till den form i vilken den angripna akten hade antagits, det vill säga ett beslut i den mening som avses i artikel 288 FEUF, för att anse att det rörde sig om en akt som kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, utgjorde denna bedömning endast ett led i domstolens resonemang för att komma fram till en sådan slutsats.
- 53 För det andra framhöll sökanden vid förhandlingen betydelsen av domen i det ovan i punkt 37 nämnda målet Deutsche Lufthansa, för att fastställa huruvida det angripna beslutet utgjorde en akt mot vilken talan kunde väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Enligt sökanden har domstolen slagit

fast att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet har självständiga rättsverkningar med motiveringen att beslutet är bindande för de nationella domstolarna. I synnerhet kunde de sistnämnda besluta att genomförandet av den aktuella åtgärden skulle upphöra, att de belopp som redan hade betalats ut till stödmottagaren skulle återkrävas eller förordna om interimistiska åtgärder för att tillvarata parternas intressen. Sökanden är av den uppfattningen att den under det formella granskningsförfarandet riskerar att bli föremål för domstolsförfaranden, trots att den potentiella stödåtgärden inte längre genomförs, eftersom de nationella domstolarna måste rätta sig efter slutsatserna i det angripna beslutet.

- 54 Det ska först erinras om att det nationella målet, som pågick vid den tyska domstolen och som gav upphov till tolkningsfrågor som EU-domstolen besvarade, avsåg en stödåtgärd som var under genomförande dagen för kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet (se punkt 37 ovan).
- 55 Det är vidare så, att även om det inte kan ifrågasättas att en nationell domstol, till vilken det har inkommit en sådan ansökan, kan besluta att det stöd som har betalats ut ska återkrävas, oavsett om stödåtgärden är under genomförande eller inte dagen för beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, en sådan möjlighet inte kan betraktas som en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan av nämnda beslut. I detta hänseende har beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet en sådan verkan i förhållande till medlemsstaten endast om den aktuella åtgärden är under genomförande, eftersom beslutet i sig då medför en skyldighet för medlemsstaten att upphöra med genomförandet av stödåtgärden utan att talan behöver väckas vid den nationella domstolen (se punkterna 36–38 ovan). Det följer dessutom av de principer som har angetts ovan, till skillnad från vad sökanden har hävdad, att den nationella domstolen inte är skyldig att besluta att det stöd som har betalats ut ska återkrävas (se punkterna 40 och 41 ovan), vilket i regel endast kan ske i samband med en domstolstalan, vars utgång till sin natur är osäker (se punkt 43 ovan).
- 56 Det ska påpekas, i likhet med vad kommissionen har gjort, att enligt principen om lojalt samarbete mellan de nationella domstolarna å ena sidan och kommissionen respektive unionsdomstolarna å andra sidan krävs det endast att den nationella domstolen vidtar alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av unionsrätten och att den avstår från varje åtgärd som kan äventyra uppnåendet av de mål som eftersträvas med fördraget. Den nationella domstolen ska i synnerhet avstå från att anta beslut som är oförenliga med ett kommissionsbeslut, även om det rör sig om ett preliminärt beslut (domen i det ovan i punkt 37 nämnda målet Deutsche Lufthansa, punkt 41).
- 57 Domen i det ovan i punkt 37 nämnda målet Deutsche Lufthansa, utgör följaktligen inte stöd för uppfattningen att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som inte längre genomförs har en omedelbar, säker och tillräckligt bindande verkan för den medlemsstat som beslutet riktar sig till.
- 58 För det tredje hävdade sökanden vid förhandlingen att möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut genom vilket det formella granskningsförfarandet avslutats eller möjligheten att framställa en invändning om att det angripna beslutet är rättsstridigt i sig inte säkerställer ett tillräckligt skydd för sökanden.
- 59 Sökandens argumentering kan anses innebära att möjligheten att ifrågasätta det slutliga beslutets lagenlighet eller möjligheten att framställa en invändning om att det angripna beslutet är rättsstridigt inte är tillräckligt för att sökanden ska garanteras ett effektivt domstolsskydd, eftersom den kan bli föremål för en talan om återkrav av stöd som betalats ut före antagandet av ett sådant slutligt beslut. I en sådan situation som den som är aktuell i förevarande fall säkerställs sökandens domstolsskydd i förhållande till fördraget genom möjligheten för den nationella domstolen, vid vilken ett mål om återkrav av det rättsstridigt utbetalda stödet pågår, att till EU-domstolen hänskjuta en begäran om förhandsavgörande angående giltigheten av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet,

enligt artikel 267 FEUF. De enda personer som inte förfogar över ett sådant rättsmedel är nämligen de som kunde väcka talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut med stöd av artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, REG 1994, s. I-833, punkt 26; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59).

- 60 Sökanden har för det fjärde hävdade att det av det angripna beslutet följer att kommissionen har bedömt att 2005 års avtal i dess ändrade lydelse och 2010 års avtal utgör en rättsstridig åtgärd avseende statligt stöd, utan att det i bland annat artikeldelen framkommer tvivel i frågan huruvida det rör sig om statligt stöd, eftersom den potentiella stödåtgärden inte har betecknats som "eventuellt" eller "potentiellt" statligt stöd.
- 61 Tribunalen konstaterar att det av det angripna beslutet klart framgår att kommissionen provisoriskt drog slutsatser beträffande den potentiella stödåtgärdens karaktär av rättsstridigt stöd, efter en preliminär bedömning i enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 659/1999. Kommissionen förklarade således i skäl 61 i det angripna beslutet att "[den] [e]fter att ha bedömt de upplysningar och argument som hittills lagts fram av [Rumänien] [hade] intagit den preliminära ståndpunkten att [den potentiella stödåtgärden] [utgjorde] statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF" och att kommissionen tvivlade på att åtgärden var förenlig med fördraget. I skäl 62 i det angripna beslutet angav kommissionen indicierna på förekomsten av statligt stöd och de tvivel som avsåg frågan huruvida ett sådant potentiellt stöd kunde anses vara förenligt med den inre marknaden. Det kan efter en läsning av dessa avsnitt i det angripna beslutet inte med framgång hävdas att kommissionen slutgiltigt bedömde huruvida den potentiella stödåtgärden utgjorde statligt stöd. I skäl 152 i det angripna beslutet gjorde kommissionen den preliminära bedömningen att 2005 års avtal i dess ändrade lydelse och 2010 års avtal utgjorde rättsstridigt statligt stöd, som inte föreföll uppfylla något villkor för att kunna anses vara förenligt med den inre marknaden.
- 62 Sökanden anser för det femte att det angripna beslutet, genom att det avser avtal som ingås med leverantören, har gett upphov till betydande osäkerhet för ekonomiska aktörer och i affärsförhållandena mellan sökanden, å ena sidan, och bankerna, sökandens kunder och dess konkurrenter, å andra sidan, i synnerhet beträffande eventuella anspråk på att sökanden ska betala ytterligare belopp till leverantören för de leveranser som tillhandahållits.
- 63 Det kan konstateras, i likhet med vad kommissionen har gjort, att den affärsmässiga osäkerheten och andra aktörers uppfattning om situationen för en stödmottagare, såsom den situation som sökanden i förevarande fall befinner sig i, inte kan anses utgöra bindande rättsverkningar, eftersom det bara rör sig om faktiska följder och inte rättsverkningar som beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet är avsett att ha (se, för ett liknande resonemang och analogt, domstolens dom i det ovan i punkt 23 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 19, av den 1 december 2005 i mål C-301/03, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10217, punkt 30, och tribunalens dom av den 20 maj 2010 i mål T-258/06, Tyskland mot kommissionen, REG 2010, s. II-2027, punkt 151). Unionsdomstolen har visserligen uppmärksammat att ekonomiska aktörer i sina affärsförhållanden med mottagaren av ett rättsstridigt stöd kommer att beakta den försvagade rättsliga och ekonomiska situation som nämnda stödmottagare befinner sig i (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 59, domen i de ovan i punkt 27 nämnda förenade målen Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, punkt 34, och domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Alcoa Trasformazioni mot kommissionen, punkt 36). Unionsdomstolen har genom dessa överväganden emellertid endast belyst de faktiska följderna av de bindande rättsverkningar på grund av vilka den i dessa domar har ansett att ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som är under genomförande utgör en akt mot vilken talan kan väckas.
- 64 Sökandens argument kan följaktligen inte ha någon betydelse för kvalificeringen av det angripna beslutet som en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

- 65 För det sjätte har sökanden framhållit att det angripna beslutet har lett till att bolaget V., med vilket den har nära band, har skjutit upp sitt projekt att uppföra en gaskraftvärmeanläggning i Rumänien, på grund av bankernas ovilja att finansiera projektet.
- 66 En sådan omständighet kan inte anses utgöra en bindande rättsverkan av det angripna beslutet, eftersom det på sin höjd kan röra sig om en faktisk följd av beslutet (se punkt 63 ovan). Det ska under alla förhållanden konstateras att sökanden inte har lagt fram någon bevisning till stöd för sitt påstående. Det finns nämligen ingen handling i målet som visar att bolaget V. ursprungligen har haft för avsikt att genomföra projektet, att det har beslutat att skjuta upp detsamma och att det finns ett samband mellan sistnämnda beslut och bankernas vägran att stå för finansiering på grund av det angripna beslutet.
- 67 Av det anförda följer att det angripna beslutet inte utgör en akt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF och att talan följaktligen ska avvisas, utan att det finns anledning att bevilja sökandens begäran om att det ska vidtas en åtgärd för processledning.

Rättegångskostnader

- 68 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, ska sökanden bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

- 1) Talan avvisas.**
- 2) Alro SA ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2014.

Underskrifter