



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen i utökad sammansättning)

den 16 november 2022 *

”Statligt stöd – Nederländsk lag om förbud mot användning av kol för elproduktion – Nedstängning i förtid av ett kolkraftverk – Beviljande av ersättning – Beslut att inte göra invändningar – Beslut i vilket ersättningen förklaras vara förenlig med den inre marknaden – Det föreligger inte någon uttrycklig kvalificering som ’statligt stöd’ – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till prövning – Artikel 4.3 i förordning (EU) 2015/1589 – Rättssäkerhet”

I mål T-469/20,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman, M. de Ree och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av H. van Vliet, B. Stromsky och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos, samt domarna V. Valančius (referent), I. Reine, L. Truchot och M. Sampol Pucurull,

justitiesekreterare: handläggaren L. Ramette,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat med beaktande av:

- invändningen om rättegångshinder, som kommissionen framställde i enlighet med artikel 130 i tribunalens rättegångsregler i en separat handling som inkom till tribunalens kansli den 5 oktober 2020,
- beslutet av den 23 februari 2021 att invändningen om rättegångshinder ska prövas i samband med att målet avgörs i sak,

* Rättegångsspråk: nederländska.

efter förhandlingen den 15 juni 2022,

följande

Dom

- 1 Konungariket Nederländerna har väckt talan med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 2998 final av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA. 54537 (2020/NN) – Nederländerna, förbud mot kolbaserad elproduktion i Nederländerna, (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrunden till tvisten

- 2 Den 27 mars 2019 anmälde de nederländska myndigheterna sitt förslag till wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (lagen om förbud mot kolbaserad elproduktion (nedan kallad lagen)) till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1).
- 3 Lagen syftar till att minska utsläppen av koldioxid (CO₂) i Nederländerna och föreskriver en möjlighet att bevilja kompensation för den skada som orsakats ett kraftverk som, i förhållande till andra kraftverk, påverkas på ett oproportionerligt sätt av förbudet mot att använda kol för elproduktion. Lagen har inte anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF.
- 4 Efter det att Konungariket Nederländerna hade anmält lagförslaget i enlighet med direktiv 2015/1535 inledde kommissionen emellertid på eget initiativ en granskning av uppgifterna om ett påstått stöd och anmodade, den 4 juni, den 25 juni, den 2 augusti, och den 23 september 2019, de nederländska myndigheterna att inkomma med ytterligare upplysningar. Konungariket Nederländerna besvarade kommissionens begäranden den 13 juni, den 18 juli, den 30 augusti, den 8 oktober, den 29 november, den 1 december 2019 respektive den 10 mars 2020.
- 5 I denna skriftväxling hävdade Konungariket Nederländerna vid upprepade tillfällen att den lagstadgade ersättningen var strikt begränsad till skador som orsakats av förbudet mot att använda kol för elproduktion och att ersättningen inte utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 6 Den 11 december 2019 antog Konungariket Nederländerna lagen, vilken trädde i kraft den 20 december 2019.
- 7 När lagen antogs fanns fem kolkraftverk i Nederländerna, nämligen Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 och Hemweg 8 (nedan kallat Hemweg).
- 8 Enligt artiklarna 3 och 3a i lagen ska förbudet mot att använda kol för elproduktion tillämpas gradvis i förhållande till varje centrals lönsamhet, användningen av biomassa och elavkastningen. Totalförbudet mot kolbaserad elproduktion fastställdes träda i kraft senast den 1 januari 2030.

- 9 Fyra av de fem kraftverken åtnjöt en övergångsperiod på mellan fem och tio år, vilket gav dem möjlighet att få tillbaka gjorda investeringar, anpassa sig till en annan råvara eller förbereda sig för nedläggning.
- 10 Hemweg, som inte förbrände någon biomassa, producerade inte någon förnybar energi och hade den lägsta avkastningen bland de fem kraftverken. Bolaget omfattades således inte av någon övergångsperiod. Med tillämpning av artikel 3a i lagen skulle bolaget ha upphört att använda kol från och med den 1 januari 2020. Eftersom kraftverket inte hade möjlighet att anpassa sig till en annan råvara skulle det stängas i slutet av år 2019.
- 11 I artikel 4 i lagen föreskrivs en möjlighet att bevilja ersättning till ett kraftverk som, i förhållande till andra kraftverk, påverkas på ett oproportionerligt sätt av förbudet mot att använda kol för elproduktion.
- 12 Enligt Konungariket Nederländerna antogs artikel 4, eftersom förbudet mot att använda kol för elproduktion påverkar äganderätten i den mening som avses i artikel 1 i protokoll nr 1 till [Europeiska] konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och på grund av de krav som följer av principen om likhet inför offentliga pålagor. Syftet är nämligen bland annat att upprätthålla en rimlig balans mellan det allmänintresse som staten eftersträvar och de berörda kraftverkens enskilda intressen.
- 13 Eftersom Hemweg inte omfattats av någon övergångsperiod, har bolaget enligt den nederländska regeringen påverkats på ett högst oproportionerligt sätt av att det, med mycket kort frist, infördes ett förbud mot användning av kol för elproduktion. För att säkerställa den rimliga balans som krävs enligt Europakonventionen kontaktade de nederländska myndigheterna Vattenfall NV – som är den operatör som driver Hemweg – för att erhålla information som gjorde det möjligt att uppskatta skadans omfattning och fastställa den ersättning som skulle utgå för den förtida nedläggningen.
- 14 Efter en analys i samarbete med en revisionsbyrå beviljade den nederländska ekonomi- och klimatministern, genom beslut av den 20 december 2019, Vattenfall en ersättning på 52,5 miljoner euro (nedan kallad den aktuella åtgärden).
- 15 Den 12 maj 2020 antog kommissionen det angripna beslutet, i vilket den förklarade att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF.
- 16 I punkt 40 i det angripna beslutet fann kommissionen att lagen "[innebar] ett åsidosättande av Vattenfalls äganderätt, eftersom den medför[de] en skyldighet för Vattenfall att stänga Hemweg i förtid, för att minska utsläppen av CO₂, i allmänhetens intresse". Kommissionen ansåg även att en "nationell [nederländsk] domstol således förmodligen skulle bevilja [Vattenfall] ersättning".
- 17 Vad gäller frågan huruvida det förelåg ett statligt stöd fann kommissionen i punkt 48 i det angripna beslutet att det "[m]ed hänsyn till de uppgifter som lämnats av de nederländska myndigheterna ... inte med tillräcklig säkerhet [kunde] slås fast att det i ärendet [förelåg] en rätt till ersättning på 52,5 miljoner euro". Kommissionen drog härav slutsatsen att det "inte [kunde] uteslutas att åtgärden i fråga innebär att det berörda företaget beviljas ett statligt stöd".

- 18 Kommissionen ansåg emellertid i punkt 49 i det angripna beslutet att ”det inte [fanns] anledning att dra någon definitiv slutsats i förevarande fall vad gäller frågan huruvida åtgärden medför[de] en fördel för operatören och därför utgör[de] statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Även om det rör[de] sig om statligt stöd, [fann] kommissionen att åtgärden [var] förenlig med den inre marknaden”.

Parternas yrkanden

- 19 Konungariket Nederländerna har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- avvisa eller ogilla talan, och
 - förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till prövning

- 21 Kommissionen har i sin invändning om rättegångshinder först och främst erinrat om att det inte finns någon rättsregel i unionsrätten som föreskriver en skyldighet för kommissionen att lämna ett uttryckligt beslut om hur åtgärden ska kvalificeras. Kommissionen har därför inte uttalat sig i frågan huruvida den aktuella åtgärden utgjorde statligt stöd.
- 22 Kommissionen har därefter, med hänvisning dels till beslutet av den 28 januari 2004, Nederländerna/kommissionen (C-164/02, EU:C:2004:54), dels till domen av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna (C-279/08 P, EU:C:2011:551), dragit följande två slutsatser. För det första kan en medlemsstat som anmäler en stödordning och som inte bestrider att det rör sig om ett stöd inte väcka talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att förklara stödordningen förenlig med den inre marknaden. Om medlemsstaten för det andra uttryckligen begär att kommissionen ska fatta ett beslut i vilket det konstateras att det inte föreligger något stöd, men kommissionen tvärtom fastställer att det föreligger en stödordning som är förenlig med den inre marknaden, kan medlemsstaten i fråga väcka talan om ogiltigförklaring, eftersom detta beslut ger upphov till rättsverkningar i den mån stödordningen omfattas av kommissionens löpande tillsyn.
- 23 Enligt kommissionen har Konungariket Nederländerna emellertid aldrig anmält den aktuella åtgärden eller begärt att kommissionen ska fatta ett beslut i vilket det konstateras att det inte är fråga om något stöd. För det andra rör det angripna beslutet inte en stödordning, utan betalning av en engångsersättning till ett enda företag, en utbetalning som för övrigt redan har skett.

- 24 Vad slutligen gäller det angripna beslutets rättsverkningar i förhållande till Vattenfall, har kommissionen gjort gällande att även om den aktuella åtgärden skulle anses utgöra ett stöd, är det ett befintligt stöd, eftersom det rör sig om ett individuellt stöd som kommissionen har godkänt i den mening som avses i artikel 1 b ii i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9). Under en period på minst tio år behöver Vattenfall inte hysa några farhågor om ett eventuellt återkrav av det ersättningsbelopp som bolaget beviljats, jämte ränta, med stöd av artiklarna 16 och 17 i förordning nr 2015/1589, eftersom dessa artiklar endast är tillämpliga vid olagligt stöd. Den aktuella åtgärden utgör emellertid inte något sådant olagligt stöd, eftersom kommissionen förklarat att det var förenligt med den inre marknaden.
- 25 Följaktligen har det angripna beslutet inte några bindande rättsverkningar för Konungariket Nederländerna.
- 26 Konungariket Nederländerna har bestritt kommissionens argument.
- 27 Enligt fast rättspraxis kan talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF väckas mot alla åtgärder – oavsett form – som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar (se dom av den 26 mars 2019, kommissionen/Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 28 I artikel 263 FEUF görs en klar åtskillnad mellan å ena sidan unionsinstitutionernas och medlemsstaternas rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, och å andra sidan fysiska och juridiska personers rätt att väcka sådan talan. I andra stycket i denna artikel ges en rätt för varje medlemsstat att genom en talan om ogiltigförklaring bestrida lagenligheten av kommissionens beslut, utan att det uppställs som villkor för utövandet av denna rätt att den motiveras av ett berättigat intresse av att få saken prövad. Till skillnad från fysiska och juridiska personer behöver en medlemsstat således inte visa att en rättsakt från kommissionen som medlemsstaten angriper har rättsverkningar i förhållande till medlemsstaten för att dess talan ska kunna tas upp till sakprövning. För att en rättsakt från kommissionen ska kunna bli föremål för en talan om ogiltigförklaring krävs emellertid att den är avsedd att ha bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 27 november 2001, Portugal/kommissionen, C-208/99, EU:C:2001:638, punkterna 22–24, och dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen, C-463/10 P och C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkterna 36–38). Vid bedömningen av om så är fallet ska hänsyn tas till rättsaktens innehåll i sak (se dom av den 22 juni 2000, Nederländerna/kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 29 Frågan huruvida en rättsakt kan medföra rättsverkningar och följaktligen bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF ska bedömas utifrån objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket rättsakten antogs samt befogenheterna för den institution som antagit den (dom av den 25 oktober 2017, Slovakien/kommissionen, C-593/15 P och C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 47).
- 30 På området för statligt stöd har det redan slagits fast att ett beslut som fattats med stöd av artikel 107.1 och 107.3 FEUF, i vilket en åtgärd kvalificeras som statligt stöd men samtidigt förklaras vara förenlig med den inre marknaden, ska betraktas som en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den

8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 42, dom av den 25 mars 2015, Belgien/kommissionen, T-538/11, EU:T:2015:188, punkt 53, och dom av den 28 januari 2016, Österrike/kommissionen, T-427/12, ej publicerad, EU:T:2016:41, punkt 36).

- 31 Det kan visserligen konstateras att det i förevarande fall inte sägs något i det angripna beslutet om huruvida det föreligger ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket kommissionen för övrigt bekräftade vid förhandlingen. Det framgår nämligen av punkt 48 i det angripna beslutet att kommissionen inte har uteslutit att den aktuella åtgärden innebär att Vattenfall beviljas ett statligt stöd. I punkt 4 i detta beslut angav kommissionen inte heller uttryckligen att denna åtgärd skulle kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, men fann samtidigt att åtgärden var förenlig med artikel 107.3 FEUF.
- 32 I likhet med ett kommissionsbeslut i vilket den aktuella åtgärden kvalificeras som statligt stöd samtidigt som den förklaras vara förenlig med den inre marknaden, får det angripna beslutet emellertid till följd att den aktuella åtgärden, som endast anses förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF, har godkänts av kommissionen och därför kan genomföras i enlighet med artikel 108.3 i fördraget.
- 33 Genom det angripna beslutet, som antogs med stöd av artikel 4.3 i förordning 2015/1589, beslutade kommissionen att avsluta det preliminära granskningsförfarande som den hade inlett och beslutade därmed underförstått att inte inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF (nedan kallat det formella granskningsförfarandet). Kommissionen har således slutgiltigt tagit ställning till huruvida den aktuella åtgärden är förenlig med den inre marknaden, vilket medför bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, Athinaiki Techniki/kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punkterna 65 och 66).
- 34 Förevarande talan kan följaktligen tas upp till sakprövning, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida de bindande rättsverkningar som det angripna beslutet medför påverkar Konungariket Nederländernas intressen.

Prövning i sak

- 35 Konungariket Nederländerna har åberopat fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 107.1 FEUF vad gäller förekomsten av en fördel. Den andra grunden avser felaktig tillämpning av artikel 107.1 FEUF när det kommer till bevisbördan. Den tredje grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den fjärde grunden avser att kommissionen saknade behörighet att förklara en åtgärd förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 FEUF, utan att dessförinnan ha kvalificerat den som stöd, och den femte grunden avser ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.
- 36 De tre första grunderna har åberopats för det fall det angripna beslutet ska förstås på så sätt att det med nödvändighet innebär att åtgärden i fråga ska kvalificeras som stöd. De två andra grunderna riktas mot det angripna beslutet i den mån det inte sägs något om huruvida åtgärden i fråga utgör statligt stöd eller inte.
- 37 Såsom konstaterats i punkt 31 ovan har kommissionen i förevarande fall inte uttalat sig i det angripna beslutet i frågan huruvida den aktuella åtgärden utgjorde ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Den fjärde och den femte grunden ska således prövas tillsammans.

- 38 Konungariket Nederländerna har i detta avseende för det första hävdade att det följer av systematiken i artikel 107 FEUF att endast statligt stöd kan förklaras förenligt med den inre marknaden.
- 39 Denna tolkning stöds av artikel 4.3 i förordning 2015/1589, enligt vilken kommissionen kan förklara en åtgärd förenlig med den inre marknaden under förutsättning att den omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF.
- 40 Kommissionen har emellertid inte visat att den aktuella åtgärden, som den förklarar förenlig med den inre marknaden, utgjorde ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och därför omfattades av denna bestämmelses tillämpningsområde.
- 41 Konungariket Nederländerna har av detta dragit slutsatsen att kommissionen har överskridit sin behörighet.
- 42 För det andra har kommissionen, genom att besluta att inte uttala sig i frågan huruvida den aktuella åtgärden ska kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, skapat en rättsosäkerhet. Enligt Konungariket Nederländerna är de krav på tydlighet och förutsebarhet som uppställs mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen endast uppfyllda om kommissionen uttryckligen beslutar att åtgärden i fråga utgör stöd eller inte.
- 43 Kommissionen har genmält att det varken av artikel 107.3 FEUF eller av artikel 4.3 i förordning 2015/1589 framgår att den inte kan förklara en åtgärd förenlig med den inre marknaden utan att slutligt avgöra frågan huruvida åtgärden utgör stöd eller inte. Om åtgärden däremot inte föranleder någon tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, är kommissionen skyldig enligt artikel 4.3 i förordning 2015/1589 att besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Att inleda det formella granskningsförfarandet, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, i det enda syftet att fastställa huruvida en åtgärd utgör statligt stöd strider mot andemeningen i denna bestämmelse.
- 44 Denna tolkning bekräftas enligt kommissionen av artikel 4.4 i förordning 2015/1589, enligt vilken kommissionen endast får inleda det formella granskningsförfarandet om den efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden.
- 45 Enligt artikel 4.2 i förordning 2015/1589 får kommissionen inte heller besluta att åtgärden i fråga inte utgör stöd om den efter den preliminära granskningen inte rent faktiskt har kommit fram till en sådan slutsats.
- 46 Kommissionen har förklarat att det ibland kan vara effektivare och fördelaktigare för de berörda parterna att kommissionen förklarar en åtgärd förenlig med den inre marknaden utan att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 4.4 i förordning 2015/1589 för att avgöra om åtgärden utgör stöd.
- 47 I en sådan situation tillämpar kommissionen principen om god förvaltningssed när den beslutar att inte göra invändningar mot en åtgärd som inte lätt kan kvalificeras som stöd.

- 48 Det angripna beslutet medför en rättssäkerhet för Konungariket Nederländerna och Vattenfall, eftersom det undanröjer osäkerheten om stödets lagenlighet, om ett eventuellt inledande av det formella granskningsförfarandet och ett eventuellt återkrav av en del av den ersättning som Vattenfall beviljades med anledning av den aktuella åtgärden.
- 49 Det ska i detta hänseende för det första understrykas att kommissionen antog det angripna beslutet på grundval av artikel 4.3 i förordning 2015/1589 och i artikeldelen slog fast att "[den aktuella åtgärden var] förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c [FEUF]".
- 50 Kommissionen har gjort gällande att varken artikel 107.3 FEUF eller artikel 4.3 i förordning 2015/1589 ålägger kommissionen en skyldighet att slutgiltigt fastställa att en åtgärd utgör stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF innan den kan slå fast att åtgärden är förenlig med den inre marknaden.
- 51 Enligt artikel 107.1 FEUF är, om inte annat föreskrivs i fördragen, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- 52 Enligt artikel 107.3 c FEUF kan, med avvikelse från förbudet i artikel 107.1 FEUF, "stöd" för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner anses som förenliga med den inre marknaden när de inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- 53 Användningen av begreppet stöd i artikel 107.3 FEUF innebär att frågan huruvida en nationell åtgärd är förenlig med den inre marknaden endast kan prövas efter det att åtgärden har kvalificerats som stöd.
- 54 Det följer dessutom av fast rättspraxis att när kommissionen efter den preliminära granskningsfasen inte är övertygad om att en statlig åtgärd antingen inte utgör "stöd" i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller – om den kvalificeras som stöd – är förenlig med fördraget, eller när detta förfarande inte har gjort det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som bedömningen av den berörda åtgärdens förenlighet med den inre marknaden är förenad med, är denna institution skyldig att inleda det förfarande som avses i artikel 108.2 FEUF och har härvid inget utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 och där angiven rättspraxis).
- 55 Av det ovan anförda följer att endast en åtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF, det vill säga en åtgärd som kvalificeras som statligt stöd, kan av kommissionen anses som förenlig med den inre marknaden.
- 56 Denna slutsats stöds dessutom av relevanta bestämmelser i förordning 2015/1589.
- 57 I artikel 4 i förordning nr 2015/1589 föreskrivs nämligen följande:
- "1. Kommissionen ska pröva anmälan så snart den har mottagits. Kommissionen ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 10, fatta ett beslut i enlighet med punkt 2, 3 eller 4 i denna artikel.

2. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd ska den fastställa detta genom ett beslut.

3. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget, inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden ...

4. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget ...”

- 58 Det framgår av domstolens praxis att det genom artikel 4 i förordning nr 2015/1589 inrättas en preliminär granskningsfas av stödåtgärder som syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om den åtgärd som den granskar. Efter denna granskningsfas konstaterar kommissionen att den aktuella statliga åtgärden antingen inte utgör ”stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att den omfattas av denna bestämmelses tillämpningsområde. I det sistnämnda fallet kan det antingen förhålla sig så, att åtgärden inte föranleder någon tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, eller så föranleder den tveksamhet i detta avseende. Om kommissionen efter den preliminära granskningen finner att den anmälda åtgärden, under förutsättning att den omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF, inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden ska den fatta ett beslut om att inte göra invändningar enligt artikel 4.3 i förordning nr 2015/1589 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkterna 43 och 44).
- 59 Av detta följer att artikel 4 i förordning nr 2015/1589 – som är tillämplig i förevarande fall enligt artikel 15.1 i samma förordning beträffande kommissionens beslut i fråga om olagligt stöd – således innehåller en uttömmande förteckning över de beslut som kommissionen kan anta efter den preliminära granskningen av den aktuella nationella åtgärden. Bland dessa beslut återfinns inte någon möjlighet att anta ett beslut om att en nationell åtgärd är förenlig med den inre marknaden utan att kommissionen dessförinnan har uttalat sig om huruvida åtgärden ska kvalificeras som statligt stöd. I artikel 4.3 i förordning 2015/1589 föreskrivs särskilt att kommissionen får förklara en åtgärd förenlig med den inre marknaden ”i den mån den omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget”.
- 60 I förevarande fall är det utrett att kommissionen hyste tvivel om kvalificeringen av den aktuella åtgärden såsom stöd, vilket den bekräftade vid förhandlingen. Efter en omfattande skriftväxling mellan Konungariket Nederländerna och kommissionens tjänsteavdelningar under det administrativa förfarandet – och denna skriftväxling till trots – beslutade kommissionen att inte ta ställning till denna fråga i det angripna beslutet, samtidigt som den fann att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden.
- 61 Av det ovan anförda följer att kommissionen har antagit ett beslut som strider mot såväl artikel 107.3 FEUF som artikel 4.3 i förordning 2015/1589.
- 62 Kommissionen överskred följaktligen sina befogenheter när den i det angripna beslutet fann att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden, utan att först ta ställning till frågan huruvida en sådan åtgärd utgjorde ett stöd.

- 63 För det andra ska det erinras om att rättssäkerhetsprincipen, som utgör en del av unionens rättsordning, syftar till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionsrätten och kräver att varje rättsakt från administrationen som har rättsverkningar ska vara klar och precis, så att de berörda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se dom av den 28 april 2021, Correia/EESK, T-843/19, EU:T:2021:221, punkt 47 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2009, Frankrike och France Télécom/kommissionen, T-427/04 och T-17/05, EU:T:2009:474, punkt 300 och där angiven rättspraxis).
- 64 Det är i förevarande fall riktigt att kommissionen i det angripna beslutet förklarade att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden. Det har emellertid inte gjorts någon kvalificering av denna åtgärd, trots att det framgår av punkt 63 ovan att det är en nödvändig förutsättning för prövningen av huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden.
- 65 Det framgår för det första vidare av domstolens praxis att i en situation där kommissionen, med avseende på ett stöd som genomförts i strid med artikel 108.3 FEUF, har antagit ett slutligt beslut om att stödet är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107 FEUF, är den nationella domstolen skyldig att med tillämpning av unionsrätten ålägga stödmottagaren att betala ränta för den rättsstridiga perioden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 52 och 55). För det fall Vattenfalls konkurrenter väcker talan vid nationell domstol om den aktuella åtgärdens lagenlighet och om nämnda domstol kvalificerar åtgärden som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, innebär detta att artikel 108.3 FEUF har åsidosatts på grund av att den aktuella åtgärden inte anmälts till kommissionen och att det ankommer på Konungariket Nederländerna att kräva Vattenfall på ränta för den rättsstridiga perioden.
- 66 För det andra medförde avsaknaden av kvalificering av den aktuella åtgärden att Konungariket Nederländerna försattes i en osäker situation såvitt gäller beviljande av ett nytt stöd enligt reglerna om kumulering av stöd, med tillämpning av riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (2014/C-200/01) (EUT C 200, 2014, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna) och kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 [FEUF] (EUT L 187, 2014, s. 1).
- 67 Enligt artikel 8 i nämnda förordning, med rubriken "Kumulering", ska hänsyn tas till det sammanlagda belopp statligt stöd som beviljats för den verksamhet, det projekt eller det företag som understöds.
- 68 I punkt 81 i riktlinjerna föreskrivs att stöd får beviljas samtidigt på grundval av flera stödordningar eller kumuleras med stöd för särskilda ändamål, förutsatt att det totala beloppet av statligt stöd för en verksamhet eller ett projekt inte överstiger de stödtak som fastställs i dessa riktlinjer.
- 69 Konungariket Nederländerna skulle således kunna påverkas av gällande regler om kumulering för det fall det avser att bevilja Vattenfall stöd för att återanvända Hemweg.
- 70 Det går således inte att dra slutsatsen härav att det angripna beslutet gör det möjligt för Konungariket Nederländerna, som är mottagare av det angripna beslutet, att med fullständig säkerhet få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och att agera i enlighet därmed.

- 71 Under dessa omständigheter finner tribunalen att kommissionen åsidosatte rättssäkerhetsprincipen när den beslutade att inte ta ställning till frågan huruvida den aktuella åtgärden skulle kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 72 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser den fjärde och den femte grunden. Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som Konungariket Nederländerna har åberopat.

Rättegångskostnader

- 73 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Nederländerna har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Konungariket Nederländernas yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Kommissionens beslut C(2020) 2998 final av den 12 maj 2020 om statligt stöd SA. 54537 (2020/NN) – Nederländerna, förbud mot kolbaserad elproduktion i Nederländerna, ogiltigförklaras.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 november 2022.

Underskrifter