Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Udvidede Afdeling)

13. november 2024*

»Passivitetssøgsmål – statsstøtte – fælles fiskeripolitik – finansiering til redere, der udøver elektrofiskeri med bomtrawl – klage – formaliteten – antagelse til realitetsbehandling – Kommissionens stillingtagen – klar og endelig stillingtagen – Kommissionens kompetence – pligt til at handle«

I sag T-141/23,

Laurent Merlin, Équihen-Plage (Frankrig), og de øvrige sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget[1], ved advokaterne F.-C. Laprévote, F. de Bure og T. Otmani,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Stromsky, M. Abenhaïm og C. Perrin, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne A. Kornezov (refererende dommer), G. De Baere, D. Petrlík og S. Kingston,

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

under henvisning til den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 15. maj 2024,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

[1] – Listen over sagsøgerne er kun vedhæftet den sprogudgave, der meddeles parterne.

Dom

1 Sagsøgerne, Laurent Merlin og de øvrige fysiske og juridiske personer, hvis navne er opført i bilaget, har med deres søgsmål støttet på artikel 265 TEUF nedlagt påstand om, at Retten fastslår, at Europa-Kommissionen efter at have behandlet deres klage over den formodede ulovlige statsstøtte, som Kongeriget Nederlandene har udbetalt til redere, der udøver elektrofiskeri med bomtrawl (herefter »elektrofiskeri«), ulovligt har undladt at træffe afgørelse i henhold til Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9).

Baggrunden for tvisten

2 Sagsøgerne er 36 franske og nederlandske fiskere og fiskere fra Det Forenede Kongerige samt sammenslutningen af små europæiske fiskere (Low Impact Fishers of Europe (LIFE)), der udøver fiskeri i Den Engelske Kanal og Nordsøen.

3 I marts 2021 indgav sagsøgerne ved hjælp af den formular, der findes i bilag IV til Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004, om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 (EUT 2004, L 140, s. 1), klager til Kommissionen (herefter »klagerne«).

4 Sagsøgerne gjorde i deres klager først og fremmest gældende, at de nederlandske myndigheder havde givet tilladelse til fiskeri i strid med reglen om, at elektrofiskeri kun var tilladt for højst 5% af en medlemsstats bomtrawlerflåde, som fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer (EFT 1998, L 125, s. 1), der blev erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 og (EU) 2019/1022 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005 (EUT 2019, L 198, s. 105) (herefter »5%-reglen«).

5 Dernæst anmeldte sagsøgerne i en del af klagerne med overskriften »Ulovlig EU-støtte, der er uforenelig med det indre marked« den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene siden 2007 havde ydet støtte til nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, i strid med navnlig 5%-reglen og reglerne for Den Europæiske Fiskerifond (EFF) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF). Ifølge sagsøgerne kunne disse trawlere således ikke modtage finansiering fra EFF og EHFF, således at nævnte støtte skulle kvalificeres som ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked.

6 Endelig anmeldte sagsøgerne i en del af klagerne med overskriften »Statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked« forekomsten af forskellige former for støtte, som Kongeriget Nederlandene har ydet til nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, der langt overstiger de gældende minimumsregler, og som derfor burde kvalificeres som statsstøtte.

7 Ved skrivelse af 16. april 2021 svarede Kommissionens generaldirektorat (GD) for Konkurrence sagsøgerne og oplyste, at det fremgik af klagerne, at den anmeldte finansiering henhørte under EFF eller EHFF, og at reglerne for disse fonde, såfremt en foranstaltning var blevet finansieret af

EFF eller EHFF, havde forrang frem for reglerne om statsstøtte. Ifølge dette generaldirektorat skulle klagerne, eftersom de rejste spørgsmål i tilknytning til reglerne for den fælles fiskeripolitik, behandles i henhold til de særlige procedurer under den fælles fiskeripolitik og ikke i henhold til statsstøttereglerne. Med henblik herpå foreslog GD »Konkurrence« sagsøgerne at sende disse klager til den kompetente tjenestegren i Kommissionen, dvs. GD »Maritime Anliggender og Fiskeri«.

8 Ved skrivelse af 4. august 2021 gjorde sagsøgerne i det væsentlige gældende, at de særlige mekanismer vedrørende EFF og EHFF hverken udelukkede anvendelsen af statsstøttereglerne eller muligheden for at indgive klage i henhold til forordning 2015/1589. De henviste i denne henseende til artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1198/2006 af 27. juli 2006 om Den Europæiske Fiskerifond (EUT 2006, L 223, s. 1, herefter »EFF-forordningen«), der fandt anvendelse i programmeringsperioden 2007-2013, og artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om EHFF og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006 EFF og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT 2014, L 149, s. 1, herefter »EHFF-forordningen«), der fandt anvendelse på programmeringsperioden 2014-2020, i henhold til hvilke finansiering, der ydes i strid med EFF-forordningen og EHFF-forordningen, efter deres opfattelse skal behandles på grundlag af statsstøttereglerne. Det tilkom derfor Kommissionen at finde frem til de instrumenter, hvormed finansieringen var blevet ydet, uanset om der var tale om EFF, EHFF eller andre instrumenter, og på dette grundlag afgøre, hvilke finansieringer der skulle betragtes som statsstøtte med den begrundelse, at de ikke var omfattet af EFF eller EHFF.

9 Ved skrivelse af 22. november 2021 oplyste GD »Konkurrence«, idet det erkendte, at Kongeriget Nederlandene havde tilladt elektrofiskeri i strid med betingelserne i forordning nr. 850/98, at der ikke kunne etableres nogen forbindelse mellem den finansiering, der var ydet inden for rammerne af EFF og EHFF, og nævnte handling. Generaldirektoratet konkluderede, at det ikke kunne påvise noget element af potentiel ulovlig statsstøtte, der krævede en mere indgående undersøgelse.

10 Ved skrivelse af 4. april 2022 fremlagde sagsøgerne i de syv vedhæftede bilag supplerende oplysninger om bl.a. listerne over nederlandske bomtrawlere, der udøvede elektrofiskeri, og som havde modtaget støtte fra EFF og EHFF, hvilket fremgik af forskellige dokumenter og uddrag af sagsakter vedrørende finansiering, der var ydet inden for rammerne af disse fonde. De anmeldte ligeledes, at der fandtes et investeringsstøtteprogram, som var fuldstændigt finansieret af den nederlandske stat, og som havde til formål at udstyre fem bomtrawlere, som udøver denne form for fiskeri.

11 Ved skrivelse af 9. september 2022 oplyste GD »Konkurrence«, at det på ny havde foretaget en detaljeret undersøgelse af finansieringen af de nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, på grundlag af de supplerende oplysninger, som sagsøgerne havde fremsendt den 4. april 2022, og at det havde konkluderet, at reglerne for EFF og EHFF ikke var blevet overtrådt, og at det på denne baggrund ikke fandt noget element, der kunne udgøre en potentielt ulovlig statsstøtte, der nødvendiggjorde en mere indgående undersøgelse.

12 Ved skrivelse af 8. november 2022 opfordrede sagsøgerne Kommissionen til i henhold til artikel 265, stk. 2, TEUF samt forordning 2015/1589, særlig artikel 4, 12 og 15 heri, som svar på klagerne at træffe en afgørelse i henhold til nævnte forordnings artikel 4 (herefter »opfordringen til at handle«).

13 Ved skrivelse af 14. februar 2023 med overskriften »Skrivelser til klagerne om foreløbig afslutning af behandlingen med oplysning om, at Kommissionens tjenestegrene agter at henlægge sagen« oplyste Kommissionen sagsøgerne om, at den havde afsluttet behandlingen af klagerne.

14 Kommissionen oplyste i denne henseende for det første, at den ikke agtede at indlede »en traktatbrudssag mod [Kongeriget Nederlandene]«. For det andet oplyste den, at den på ny havde foretaget en detaljeret undersøgelse af finansieringen af nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, i lyset af de supplerende oplysninger, som sagsøgerne havde fremsendt den 4. april 2022, og at den havde konkluderet, at de regler, der finder anvendelse på EFF og EHFF, ikke var blevet tilsidesat. På denne baggrund oplyste den sagsøgerne om, at den agtede at henlægge sagen, idet den opfordrede dem til, såfremt de var i besiddelse af nye oplysninger, der kunne være relevante i forbindelse med en genbehandling af sagen, at tage kontakt til den inden for en frist på fire uger, og at sagen kunne henlægges efter udløbet af denne frist.

Parternes påstande

15 Sagsøgerne har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Kommissionen ulovligt har undladt at træffe en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589.

– Det pålægges Kommissionen at træffe en afgørelse i henhold til nævnte forordning inden for en frist på to måneder.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises.

– Subsidiært frifindelse, idet sagen er ugrundet.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

17 Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmål gjort gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 12, stk. 1, andet afsnit, og artikel 15, stk. 1, i forordning 2015/1589 var forpligtet til dels inden for en rimelig frist at foretage en fuldstændig og omhyggelig undersøgelse af de oplysninger, som de havde fremsendt i klagerne og i de efterfølgende udvekslinger, hvori de anmeldte forekomsten af forskellige støtteforanstaltninger, dels at træffe en endelig afgørelse på grundlag af denne forordnings artikel 4, stk. 2, 3 eller 4, idet den klart giver udtryk for sin holdning i denne henseende.

18 Ifølge sagsøgerne har Kommissionen navnlig med urette lagt til grund, at den finansiering, der var ydet til nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, inden for rammerne af EFF og EHFF, på grundlag af EFF-forordningens artikel 7 og EHFF-forordningens artikel 8 var undtaget fra statsstøttereglerne. De er således af den opfattelse, at en sådan finansiering, såfremt der skulle

herske nogen tvivl om, at finansieringen var omfattet af eller var blevet ydet i strid med reglerne for disse fonde, skulle kvalificeres som statsstøtte, således at Kommissionen var forpligtet til at foretage en undersøgelse på grundlag af forordning 2015/1589.

19 Kommissionen har principalt anført, at søgsmålet skal afvises på grundlag af artikel 265, stk. 2, TEUF bl.a. med den begrundelse, at den havde taget stilling til klagerne forud for anlæggelsen af det foreliggende søgsmål. Subsidiært har den bestridt søgsmålets realitet.

Formaliteten

20 Kommissionen er af den opfattelse, at den i sin skrivelse af 14. februar 2023 har taget klar og endelig stilling til opfordringen til at handle, således at det foreliggende søgsmål skal afvises. Ifølge Kommissionen fremgår det i det væsentlige af den samlede korrespondance, som den har udvekslet med sagsøgerne, at den ikke anså sig for at have kompetence til at træffe en afgørelse på grundlag af forordning 2015/1589, eftersom artikel 107 TEUF – 109 TEUF i henhold til artikel 42 TEUF, EFF-forordningens artikel 7 og EHFF-forordningens artikel 8 ikke fandt anvendelse på udbetalinger, som medlemsstaterne har foretaget inden for rammerne af EFF og EHFF.

21 Sagsøgerne har hertil svaret for det første, at Kommissionen ikke havde taget stilling til opfordringen til at handle i sin skrivelse af 14. februar 2023. Ifølge sagsøgerne har Kommissionen i nævnte skrivelse end ikke henvist til deres anmodning om vedtagelse af en afgørelse i henhold til artikel 4 i forordning 2015/1589, og den har heller ikke oplyst, at den anså sig selv for at savne kompetence til at vedtage en sådan afgørelse. For det andet har de gjort gældende, at såfremt denne skrivelse skal læses således, at den indeholder en stillingtagen fra Kommissionen til nævnte opfordring, var denne stillingtagen ikke truffet på en klar og endelig måde. De er af den opfattelse, dels at Kommissionen ved i den pågældende skrivelse at oplyse, at den ikke agtede at indlede »en traktatbrudssag mod [Kongeriget Nederlandene]«, ikke havde taget stilling til den anmodning, der blev fremsat i denne opfordring, og som ikke indeholdt en opfordring til at indlede en sådan sag. Dels har de gjort gældende, at Kommissionen har formuleret den pågældende skrivelse meget vagt og hypotetisk, for så vidt som den blot oplyste, at den ikke »påtænkte« at følge op på klagerne, at den »agtede« at henlægge sagen, og at den opfordrede dem til at »kontakte« den, såfremt de var i besiddelse af »nye oplysninger, der kunne være relevante i forbindelse med en genbehandling af sagen«, og at sagen »ville kunne« henlægges, hvis de ikke fremkom med sådanne oplysninger.

22 Ifølge retspraksis sigter artikel 265 TEUF til undladelse af at træffe afgørelse eller tage stilling, og ikke til vedtagelsen af en anden retsakt end den, som de berørte parter måtte ønske eller anse for nødvendig (dom af 13.7.1971, Deutscher Komponistenverband mod Kommissionen, 8/71, EU:C:1971:82, præmis 2, og af 24.11.1992, Buckl m.fl. mod Kommissionen, C-15/91 og C-108/91, EU:C:1992:454, præmis 17). Det skal således fastslås, at institutionen ikke har udvist passivitet, ikke blot når den vedtager en retsakt, der giver sagsøgeren medhold, men også når den afviser at vedtage en sådan retsakt og besvarer den anmodning, der er forelagt den, med en angivelse af årsagerne til, at den nævnte retsakt efter dens opfattelse ikke skal vedtages, eller at den ikke har kompetence til at vedtage den (kendelse af 21.12.2021, Finiconsult mod Kommissionen, T-504/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:948, præmis 6, og af 1.2.2023, NO mod Kommissionen, T-708/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:49, præmis 56).

23 De betingelser for at antage et passivitetssøgsmål til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 265 TEUF, er således ikke opfyldt, når den institution, der opfordres til at handle, har taget stilling til denne opfordring, inden søgsmålet anlægges, og at vedtagelsen af en anden retsakt end den, som

de berørte parter måtte ønske eller anse for nødvendig, såsom et behørigt begrundet afslag på at handle i overensstemmelse med opfordringen til at handle, udgør en stillingtagen, der afbryder passiviteten (jf. dom af 24.3.2022, Wagenknecht mod Kommissionen, C-130/21, EU:C:2022:226, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

24 Desuden skal en stillingtagen som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF på klar og tydelig måde fastlægge den berørte institutions stilling til appellantens anmodning (som af 24.3.2022, Wagenknecht mod Kommissionen, C-130/21 P, EU:C:2022:226, præmis 33).

25 I den foreliggende sag skal det anføres, at sagsøgerne i særskilte dele af klagerne havde anmeldt dels »ulovlig europæisk støtte, der er uforenelig med det indre marked«, til nederlandske bomtrawlere, der udøver elektrofiskeri, inden for rammerne af EFF og EHFF i strid med bl.a. 5%-reglen (herefter »den finansiering, der er anmeldt inden for rammerne af EFF og EHFF«), dels »national støtte« til nævnte trawlere, der er ydet af Kongeriget Nederlandene, og som bør kvalificeres som statsstøtte (herefter »den anmeldte nationale støtte«).

26 Desuden har sagsøgerne i deres skrivelse af 4. april 2022 forelagt Kommissionen supplerende oplysninger om såvel den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF som den anmeldte nationale støtte.

27 I opfordringen til at handle opfordrede sagsøgerne bl.a. med henvisning til klagerne og de oplysninger, der var vedhæftet dem, samt de supplerende oplysninger, som de havde fremsendt til Kommissionen i deres skrivelse af 4. april 2022, herunder de syv bilag, der ifølge dem indeholdt håndgribelige beviser på forekomsten af statsstøtte, Kommissionen til i overensstemmelse med artikel 265, stk. 2, TEUF samt forordning 2015/1589, særlig artikel 4, 12 og 15 heri, at træffe en afgørelse i henhold til nævnte forordnings artikel 4.

28 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om Kommissionen forud for anlæggelsen af sagen har taget klar og endelig stilling til samtlige de foranstaltninger, der blev anmeldt i klagerne og i sagsøgernes skrivelse af 4. april 2022, nemlig dels til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF, dels til den anmeldte nationale støtte.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en stillingtagen til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF

29 Sagsøgerne har i klagerne og i den efterfølgende korrespondance med Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF ikke var i overensstemmelse med reglerne for disse fonde, for så vidt som de var blevet udbetalt i strid med 5%-reglen, og at denne finansiering af denne grund skulle kvalificeres som statsstøtte og undersøges i henhold til forordning 2015/1589. I opfordringen til at handle opfordrede sagsøgerne med henvisning til bl.a. nævnte klager og deres skrivelse af 4. april 2022 Kommissionen til at træffe afgørelse i henhold til nævnte forordnings artikel 4.

30 Kommissionen har i denne henseende i det væsentlige anført under udvekslingerne med sagsøgerne, at den dels var af den opfattelse, at den ikke havde kompetence i henhold til forordning 2015/1589 til at træffe en afgørelse om den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF, dels at nævnte finansiering ikke var i strid med reglerne for EFF og EHFF.

31 Kommissionen oplyste således i sin skrivelse af 16. april 2021, at de regler, der efter dens opfattelse finder anvendelse på den fælles fiskeripolitik, særligt reglerne for EFF og EHFF, havde forrang for statsstøttereglerne, eftersom EFF-forordningen og EHFF-forordningen fastsætter særlige kontrolmekanismer, i henhold til hvilke medlemsstaterne er forpligtede til at inddrive uberettigede udbetalinger, der er foretaget inden for rammerne af disse fonde, og at undersøgelsen af, om den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF er i overensstemmelse med reglerne, skal ske i henhold til de særlige procedurer, der er fastsat i disse forordninger, og ikke i henhold til de procedurer, der finder anvendelse på statsstøtte.

32 Desuden redegjorde Kommissionen i sine skrivelser af 22. november 2021 og 9. september 2022 for grundene til, at den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF efter dens opfattelse ikke var i strid med EFF-forordningen og EHFF-forordningen. Skrivelsen af 14. februar 2023 indeholdt i denne henseende i det væsentlige de samme begrundelser som dem, der var fremsat i skrivelsen af 9. september 2022.

33 Som sagsøgerne har anført, har Kommissionen ganske vist ikke i skrivelsen af 14. februar 2023 isoleret set udtrykkeligt nægtet at vedtage en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589, og den har heller ikke anført, at den ikke har kompetence til at vedtage en sådan afgørelse for så vidt angår den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

34 Skrivelsen af 14. februar 2023 skal imidlertid sammenholdes med de forudgående udvekslinger. Dels henviste Kommissionen i denne skrivelse netop til sine skrivelser af 22. november 2021 og 9. september 2022. Dels fremgår det af retspraksis, at det med henblik på at kontrollere, om der foreligger en stillingtagen, og dens klare og endelige karakter, er muligt at tage hensyn til de udvekslinger mellem sagsøgerne og Kommissionen, der er gået forud for denne stillingtagen (jf. i denne retning kendelse af 16.6.2020, CJ mod Den Europæiske Unions Domstol, C-634/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:474, præmis 30 og 31, og af 1.2.2023, NO mod Kommissionen, T-708/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:49, præmis 71 og 72).

35 Under de omstændigheder, der gør sig gældende i den foreliggende sag, må Kommissionen således anses for i sin skrivelse af 14. februar 2023 i det væsentlige at have bekræftet sin holdning, som den tidligere klart havde givet udtryk for, og i henhold til hvilken den ikke havde kompetence i henhold til forordning 2015/1589 til at vedtage en afgørelse om den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF, dels at nævnte finansiering ikke er i strid med reglerne for EFF og EHFF, og at den på dette grundlag havde besluttet at indstille behandlingen af klagerne, således som den havde meddelt i samme skrivelse.

36 Ifølge den i præmis 22 ovenfor nævnte retspraksis havde den berørte institution ikke udvist passivitet, da den nægtede at vedtage den ønskede afgørelse og besvarede den anmodning, som den havde fået forelagt, med en angivelse af grundene til, at den ikke mener, at den har kompetence til at vedtage en sådan afgørelse.

37 Den omstændighed, at institutionens stillingtagen ikke tilfredsstiller sagsøgerne, er for så vidt uden betydning, da artikel 265 TEUF vedrører passivitet i form af en undladelse af at træffe afgørelse eller tage stilling og ikke i form af vedtagelse af en anden retsakt end den, som den berørte part måtte ønske eller anse for nødvendig (jf. i denne retning kendelse af 13.12.2000, Sodima mod Kommissionen, C-44/00 P, EU:C:2000:686, præmis 83, og af 6.4.2017, Brancheforeningen for Regulerkraft i Danmark mod Kommissionen, T-203/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:279, præmis 22).

38 Den omstændighed, som sagsøgerne har fremhævet, at Kommissionen i sin skrivelse af 14. februar 2023 tilkendegav, at den ikke agtede at indlede en »traktatbrudssag mod [Kongeriget Nederlandene]«, selv om sagsøgerne ikke i opfordringen til at handle havde anmodet den herom, er også irrelevant i den foreliggende sag, eftersom Kommissionen i andre passager i nævnte skrivelse, sammenholdt med de forudgående udvekslinger, havde taget klart stilling til anmodningen om vedtagelse af en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589, for så vidt angår den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

39 Det følger heraf, at Kommissionen havde taget stilling til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF som omhandlet i artikel 265 TEUF forud for anlæggelsen af søgsmålet.

40 Sagsøgernes argumenter, der har til formål at godtgøre, at denne stillingtagen ikke var klar og endelig, skal ligeledes forkastes.

41 Hvad således angår denne stillingtagens klare karakter fremgår det af præmis 7, 31 og 35 ovenfor, at Kommissionen klart har tilkendegivet, at den ikke anså sig for at være kompetent til at træffe en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589 for så vidt angår den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF. Desuden skal det anføres, at sagsøgerne, som det fremgår af deres skrivelse af 4. august 2021, havde forstået, at Kommissionen mente, at den savnede kompetence til at vedtage en sådan afgørelse. Dette godtgøres af det forhold, at denne skrivelse vedrørte »[a]fvisning af kompetence i forbindelse med de klager, der blev indgivet i marts 2021 vedrørende ulovlig statsstøtte eller misbrug af støtte til elektrofiskeri med bomtrawler« og den omstændighed, at sagsøgerne i samme skrivelse redegjorde for grundene til, at de var af den opfattelse, at den holdning, som Kommissionen således havde givet udtryk for, var fejlagtig. Der kan dermed ikke herske tvivl om klarheden af Kommissionens stillingtagen.

42 Hvad angår denne stillingtagens endelige karakter er det korrekt, som sagsøgerne har anført, at den i sin skrivelse af 14. februar 2023 informerede dem om sin »hensigt« om at henlægge sagen og opfordrede dem til at meddele den »nye oplysninger, der kunne være relevante i forbindelse med en fornyet behandling af [deres] sag«, og skete dette ikke, »kunne« sagen henlægges.

43 Ikke desto mindre oplyste Kommissionen i sin skrivelse af 14. februar 2023, at den havde afsluttet behandlingen af klagerne. Det fremgår således, at den havde taget endelig stilling til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

44 Den simple omstændighed, at Kommissionen har givet sagsøgerne en sidste mulighed for at fremsende nye oplysninger, såfremt de var i besiddelse af sådanne, der kunne begrunde en »genbehandling« af sagen, rejser ikke tvivl om det ovenstående, for så vidt som Kommissionen i sin skrivelse af 14. februar 2023 klart havde tilkendegivet, at den have afsluttet behandlingen af klagerne og redegjort for sin endelige analyse af den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

45 Det fremgår således af retspraksis, at tilkendegivelsen i en skrivelse fra Kommissionen om, at sagsøgerne anmodes om at anse brevvekslingen med Kommissionen for afsluttet, »medmindre der fremkom nye oplysninger«, ikke som sådan ændrer ved den klare og endelige karakter af Kommissionens stillingtagen (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Fiocchi munizioni mod Kommissionen, T-26/01, EU:T:2003:248, præmis 76 og 78).

46 Desuden er det under alle omstændigheder ubestridt, at sagsøgerne ikke har fremsendt nye oplysninger til Kommissionen i forlængelse af skrivelsen af 14. februar 2023, og at de dermed ikke kunne forvente, at Kommissionen på nogen måde skulle genoverveje sin stillingtagen.

47 Under disse omstændigheder skal sagsøgernes argumenter, hvormed de har bestridt den endelige karakter af Kommissionens stillingtagen til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF, forkastes.

48 Uanset om skrivelsen af 14. februar 2023 er velbegrundet eller ej, må den dermed anses for klart og endeligt at fastlægge Kommissionens stillingtagen til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF som svar på opfordringen til at handle.

49 Passivitetssøgsmålet skal dermed afvises, for så vidt som det har til formål at konstatere Kommissionens passivitet for så vidt angår dens undladelse af at vedtage en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589 om den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en stillingtagen til den anmeldte nationale støtte

50 Som anført i præmis 6 og 25 ovenfor har sagsøgerne ud over den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF i en særskilt del af klagerne også anmeldt flere tilfælde af national støtte til Kommissionen. De har i denne henseende nævnt fem støtteforanstaltninger, som de nederlandske myndigheder har iværksat, og hvis beløb ifølge sagsøgerne lå på mellem 880 000 EUR og 74 mio. EUR, og de har henvist til forskellige kilder, der, stadig ifølge dem, dokumenterer eksistensen af disse foranstaltninger.

51 Kommissionen anførte i sin skrivelse af 16. april 2021, at det fremgik af klagerne, at de heri anmeldte foranstaltninger indgik »enten i [EFF] eller [EHFF]«. Som den i øvrigt bekræftede i retsmødet, havde den fortolket de pågældende klager således, at de alene vedrørte den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF.

52 Dermed læste Kommissionen kun klagerne delvist, og den undlod således i sin skrivelse af 16. april 2021 at udtale sig om den del af klagerne, der vedrørte den anmeldte nationale støtte.

53 Dernæst gjorde sagsøgerne i deres skrivelse af 4. august 2021 navnlig gældende, at det tilkom Kommissionen at finde frem til de instrumenter, hvormed finansieringen var blevet ydet, »uanset om der var tale om EFF, EHFF eller andre instrumenter«, og på dette grundlag afgøre, hvilke finansieringer der skulle betragtes som statsstøtte med den begrundelse, at de ikke var omfattet af EFF eller EHFF, og at undersøge deres forenelighed med det indre marked.

54 Sagsøgerne fremlagde ligeledes i deres skrivelse af 4. april 2022 supplerende oplysninger, hvormed de i denne skrivelses punkt VI anmeldte eksistensen af et investeringsstøtteprogram, der fuldt ud blev finansieret af den nederlandske stat, og som havde til formål at udstyre fem fartøjer med et bomtrawl til elektrofiskeri. De henviste i denne henseende til en skrivelse fra ministeriet for økonomi, landbrug og innovation af 25. maj 2011, stilet til formanden for Kongeriget Nederlandenes andetkammer, hvoraf det fremgik, at de nederlandske myndigheder mente, at EFF-forordningen ikke tillod tildeling af investeringsstøtte til trawl til elektrofiskeri, og at nævnte program derfor blev fuldt ud finansieret af statsstøtte. Denne skrivelse var vedhæftet som bilag VI til sagsøgernes skrivelse af 4. april 2022.

55 Endelig henviste sagsøgerne i opfordringen til at handle specifikt til oplysningerne i klagerne og til forskellige andre oplysninger, der blev fremsendt til Kommissionen ved skrivelse af 4. april 2022 og de syv bilag hertil, som ifølge dem udgjorde håndgribelige beviser for, at der forelå statsstøtte. Som det fremgår af præmis 50 og 54 ovenfor, indgik den anmeldte nationale støtte i disse oplysninger og elementer. Nævnte opfordring vedrørte således klart alle de anmeldte foranstaltninger i nævnte klager og i denne skrivelse, herunder den anmeldte nationale støtte.

56 Kommissionen nævnte i sin skrivelse af 9. september 2022 som svar på de supplerende oplysninger, som sagsøgerne havde fremsendt den 4. april 2022, og sin skrivelse af 14. februar 2023 som svar på opfordringen til at handle, ikke den anmeldte nationale støtte og gav heller ikke udtryk for nogen holdning hertil.

57 Selv om Kommissionen i sine skrivelser af 9. september 2022 og 14. februar 2023 havde tilkendegivet, at den »på ny havde foretaget en detaljeret undersøgelse af finansieringen af de nederlandske fartøjer på grundlag af de [af sagsøgerne] fremsendte oplysninger af 4. april 2022«, havde den således blot analyseret de regler, der fandt anvendelse på EFF og EHFF, selv om den anmeldte nationale støtte ifølge sagsøgerne var blevet ydet uden for disse fonde og blev fuldt ud finansieret af den nederlandske stat. Kommissionens ræsonnement i nævnte skrivelser vedrørte således ikke den anmeldte nationale støtte.

58 Det må således konstateres, at Kommissionen hverken i sin skrivelse af 14. februar 2023 eller i sine tidligere udvekslinger med sagsøgerne havde taget stilling til den anmeldte nationale støtte. Såfremt en institution, der er blevet opfordret til handle, tager stilling til en del af opfordringen til at handle og undlader at tage stilling til en anden del, kan søgsmålet antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne sidstnævnte del (jf. i denne retning dom af 24.1.1995, Ladbroke Racing mod Kommissionen, T-74/92, EU:T:1995:10, præmis 54-63).

59 Kommissionen har i sit svar på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse og i retsmødet gjort gældende, at den af Kongeriget Nederlandene tildelte støtte til fem bomtrawlere til at udstyre dem med trawl til elektrofiskeri, som var blevet anmeldt i klagerne og i sagsøgernes skrivelse af 4. april 2022, i realiteten henhørte under en eksisterende støtteordning SA.24076 N/2007 – Pays-Bas – Investeringsstøtte til fiskerfartøjer med trawl med elektrisk strøm, der blev godkendt ved afgørelse af 17. marts 2008 (EUT 2008, C 246, s. 1).

60 Det må imidlertid konstateres, hvilket Kommissionen i øvrigt medgav i retsmødet, at denne på intet tidspunkt under udvekslingerne med sagsøgerne havde tilkendegivet, at den i realiteten anså den i præmis 59 ovenfor nævnte støtte for en allerede godkendt eksisterende støtte, og at den af denne grund ikke påtænkte at vedtage en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589. Derimod anså Kommissionen klagerne for udelukkende at vedrøre den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF og ikke den anmeldte nationale støtte, der dog ifølge sagsøgerne var blevet ydet uden for denne ramme, hvilket Kommissionen bekræftede i sit svar på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse. Som det fremgår af præmis 6, 26 og 51-53 ovenfor, skyldtes denne holdning en delvis læsning af klagerne, således at Kommissionen havde undladt at behandle en del af de heri anmeldte foranstaltninger.

61 Under alle omstændigheder er den i præmis 59 ovenfor nævnte støtte blot en af de former for national støtte, der er anmeldt i klagerne, således at Kommissionens argumentation, som blev fremsat for første gang i retsmødet, kun vedrører en af dem.

62 Kommissionens argument, der er blevet fremført subsidiært, og hvorefter dens skrivelse af 14. februar 2023 skal betragtes som en skrivelse om »foreløbig afslutning«, sendt til sagsøgerne på grundlag af artikel 24, stk. 2, andet afsnit, i forordning 2015/1589, og udgør en klar og endelig stillingtagen som omhandlet i artikel 265 TEUF, kan heller ikke tages til følge.

63 Det må således konstateres, for det første, at Kommissionen i sin skrivelse af 14. februar 2023 ikke støttede sig på artikel 24, stk. 2, andet afsnit, i forordning 2015/1589.

64 For det andet kan Kommissionen ikke både hævde, at den ikke har kompetence til at træffe en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589 som svar på de klager, den har modtaget, men at dens skrivelse af 14. februar 2023 alligevel subsidiært skulle betragtes som en skrivelse støttet på nævnte forordnings artikel 24, stk. 2, andet afsnit.

65 Endelig indebærer den omstændighed, at Kommissionen i sin skrivelse af 14. februar 2003 oplyste, at den havde afsluttet behandlingen af klagen, og at den agtede at henlægge sagen, ikke, at den har taget stilling til alle de anmeldte foranstaltninger i klagerne og i sagsøgernes skrivelse af 4. april 2022 for så vidt angår den anmeldte nationale støtte. Kommissionen har således ikke på noget tidspunkt under de mange udvekslinger med sagsøgerne nævnt og slet ikke analyseret den anmeldte nationale støtte. Tværtimod vedrørte alle de betragtninger, som den fremsatte i korrespondancen med sagsøgerne, den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF. Disse betragtninger vedrørte imidlertid ikke den anmeldte nationale støtte, der ifølge sagsøgerne blev ydet uden for disse fonde og blev finansieret fuldstændigt af den nederlandske stat. Der kan derfor ikke udledes nogen som helst stillingtagen fra Kommissionens side af disse betragtninger.

66 Det fremgår heraf, at for så vidt angår den anmeldte nationale støtte har Kommissionen ikke taget klar og endelig stilling til opfordringen til at handle som omhandlet i artikel 265 TEUF.

67 Søgsmålet kan dermed antages til realitetsbehandling, for så vidt som det har til formål at konstatere Kommissionens passivitet som følge af dens undladelse af at handle i henhold til forordning 2015/1589 for så vidt angår den anmeldte nationale støtte.

Realiteten

68 Med henblik på at tage stilling til passivitetspåstandene skal det kontrolleres, om Kommissionen på det tidspunkt, hvor den blev opfordret til at handle i overensstemmelse med artikel 265 TEUF, havde en pligt til at handle (jf. dom af 21.12.2022, Ekobulkos mod Kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

69 På statsstøtteområdet reguleres de situationer, hvor Kommissionen har pligt til at handle med hensyn til støtte, der er ulovlig eller uforenelig med det indre marked, i forordning 2015/1589 (dom af 21.12.2022, Ekobulkos mod Kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, præmis 28).

70 Artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i forordning 2015/1589 bestemmer navnlig, at Kommissionen straks undersøger enhver klage, som indgives af en interesseret part i henhold til forordningens artikel 24, stk. 2. Det fremgår bl.a. af denne bestemmelse, der vedrører interesserede parters rettigheder, at hvis de faktiske og retlige omstændigheder, som den interesserede part beskriver, ikke giver et tilstrækkeligt grundlag til efter en indledende undersøgelse at kunne påvise, at der foreligger ulovlig støtte eller misbrug af støtte, underretter Kommissionen den interesserede part herom og opfordrer den til at fremsætte bemærkninger inden for en fastsat frist, der normalt ikke

må overstige en måned. Hvis den interesserede part ikke har fremsat sine bemærkninger inden for den fastsatte frist, anses klagen for at være trukket tilbage (dom af 21.12.2022, Ekobulkos mod Kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, præmis 29).

71 Artikel 15, stk. 1, første punktum, i forordning 2015/1589 bestemmer, at undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en afgørelse truffet efter forordningens artikel 4, stk. 2, 3 eller 4, hvorefter Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen og enten træffer en afgørelse om, at foranstaltningen ikke udgør støtte, eller en afgørelse om ikke at gøre indsigelse, hvis foranstaltningen ikke giver anledning til tvivl om dens forenelighed med det indre marked, eller en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, hvis foranstaltningen giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked (dom af 21.12.2022, Ekobulkos mod Kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, præmis 30).

72 Det skal derfor efterprøves, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har modtaget en klage eller fået oplysninger om en støtte, der angiveligt er ulovlig eller uforenelig med det indre marked, hvilket burde have været fulgt op af afgørelser eller foranstaltninger på grundlag af artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i forordning 2015/1589 eller samme forordnings artikel 15, stk. 1, første punktum (jf. i denne retning dom af 29.9.2011, Ryanair mod Kommissionen, T-442/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:547, præmis 37, og af 21.12.2022, Ekobulkos mod Kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, præmis 31).

73 I den foreliggende sag blev der, som det blev konstateret i præmis 3-6 ovenfor, indgivet klager til Kommissionen ved hjælp af den formular, der findes i bilag IV til forordning nr. 794/2004, over bl.a. flere tilfælde af anmeldt national støtte. Som det fremgår af præmis 10 ovenfor, indgav sagsøgerne supplerende oplysninger i deres skrivelse af 4. april 2022.

74 Det skal i denne henseende præciseres, at Kommissionen ikke har bestridt, at den havde kompetence til i henhold til forordning 2015/1589 at undersøge, om den anmeldte nationale støtte udgjorde statsstøtte, og i givet fald, om denne var lovlig og forenelig med det indre marked. Såfremt Kommissionen i forbindelse med denne undersøgelse i givet fald måtte konkludere, at denne støtte eller en del af den udgjorde eksisterende støtte som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 1, litra b), havde den ligeledes pligt til at underrette sagsøgerne herom, idet den burde have underrettet dem om, at de faktiske og retlige omstændigheder, som de havde påberåbt sig, af disse grunde ikke gav et tilstrækkeligt grundlag til efter en indledende undersøgelse at kunne påvise, at der forelå ulovlig støtte eller misbrug af støtte i henhold til samme forordnings artikel 24, stk. 2.

75 Eftersom klagerne over formodet ulovlig støtte eller misbrug af støtte var blevet indgivet behørigt til Kommissionen, havde den pligt til at handle i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, andet afsnit, artikel 15, stk. 1, og artikel 24, stk. 2, i forordning 2015/1589. Denne undersøgelse burde have foranlediget Kommissionen til at træffe en af de i ovennævnte bestemmelser omhandlede foranstaltninger eller til at træffe en afgørelse i henhold til disse bestemmelser (jf. i denne retning dom af 29.9.2011, Ryanair mod Kommissionen, T-442/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:547, præmis 67).

76 Da Kommissionen ikke har truffet nogen foranstaltninger endsige nogen afgørelse i henhold til forordning 2015/1589, selv om den havde pligt til det, udviste den passivitet ved udløbet af fristen på to måneder fra modtagelsen af opfordringen til at handle.

77 Det fremgår heraf, at sagsøgernes klagepunkter, der skal godtgøre, at Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at handle i henhold til forordning 2015/1589, kan tages til følge for så vidt angår den anmeldte nationale støtte.

78 Det fremgår af det ovenstående, at søgsmålet skal afvises, for så vidt som det vedrører konstatering af Kommissionens passivitet med hensyn til den anmeldte finansiering inden for rammerne af EFF og EHFF, og sagsøgerne skal gives medhold i søgsmålet, for så vidt som det vedrører konstatering af Kommissionens passivitet med hensyn til den anmeldte nationale støtte.

79 Hvad endelig angår sagsøgernes anden påstand, hvormed de anmodede Retten om at pålægge Kommissionen at træffe en afgørelse i henhold til forordning 2015/1589 inden for en frist på to måneder, skal det påpeges, at Unionens retsinstanser i søgsmål støttet på artikel 263 TEUF og 265 TEUF ikke har kompetence til at give Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer påbud. Det påhviler således den berørte institution at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelsen af en dom, både i forbindelse med et annullationssøgsmål og i forbindelse med et passivitetssøgsmål (jf. kendelse af 9.7.2012, Pigui mod Kommissionen, T-382/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:350, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.4.2022, Alauzun m.fl. mod Kommissionen, T-695/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:233, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Sagsøgernes anden påstand skal dermed forkastes, idet Retten ikke har kompetence til at påkende den.

Sagsomkostninger

80 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

81 Da begge parter i nærværende sag delvis har tabt sagen, finder Retten ud fra en vurdering af sagens omstændigheder det rimeligt at pålægge hver part at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ved at undlade at handle i overensstemmelse med denne forordning for så vidt angår den formodede statsstøtte omhandlet i punkt 6, litra a), under overskriften »Statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked« i sagsøgernes klager samt punkt VI i deres skrivelse af 4. april 2022.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Papasavvas Kornezov De Baere

Petrlík Kingston

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 13. november 2024.

Underskrifter