Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen i utökad sammansättning)

den 13 november 2024*

”Passivitetstalan – Statligt stöd – Gemensamma fiskeripolitiken – Finansiering till fartygsägare som bedriver fiske med bomtrål där elektrisk ström används – Klagomål – Villkor för att klagomålet ska tas upp till prövning – Kommissionens ställningstagande – Klart och slutgiltigt ställningstagande – Kommissionens behörighet – Skyldighet att agera”

I mål T-141/23,

Laurent Merlin, Équihen-Plage (Frankrike), och de övriga sökande vars namn anges i bilagan[1], företrädda av advokaterna F.-C. Laprévote, F. de Bure och T. Otmani,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Stromsky, M. Abenhaïm och C. Perrin, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna A. Kornezov (referent), G. De Baere, D. Petrlík och S. Kingston,

justitiesekreterare: handläggaren L. Ramette,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter muntlig förhandling den 15 maj 2024

följande

* Rättegångsspråk: franska.

[1] Förteckningen över de övriga sökandena har endast bifogats den version som delgetts parterna.

Dom

1 Sökandena, vilka består av Laurent Merlin och de andra fysiska och juridiska personer vars namn anges i bilagan till domen, har med stöd av artikel 265 FEUF yrkat att tribunalen ska fastställa att Europeiska kommissionen rättsstridigt har underlåtit att, efter prövningen av deras klagomål avseende påstått olagligt statligt stöd som Konungariket Nederländerna beviljat fartygsägare som bedriver fiske med bomtrål där elektrisk ström används (nedan kallat elfiske), anta ett beslut enligt rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9).

Bakgrund

2 Sökandena är 36 franska, nederländska och brittiska fiskare samt en sammanslutning av europeiska småfiskare, med namnet Low Impact Fishers of Europe (Life), som bedriver fiske i vattnen i Engelska kanalen och Nordsjön.

3 I mars 2021 ingav sökandena klagomål till kommissionen med användning av formuläret i bilaga IV till kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av förordning 2015/1589 (EUT L 140, 2004, s. 1) (nedan kallade klagomålen).

4 I sina klagomål gjorde sökandena för det första gällande att de nederländska myndigheterna hade beviljat fisketillstånd i strid med regeln att elfiske endast är tillåtet för upp till högst 5 procent av bomtrålsflottan (nedan kallad femprocentsregeln) enligt rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer (EGT L 125, 1998, s. 1), vilken ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005 (EUT L 198, 2019, s. 105).

5 I ett avsnitt av klagomålen, med rubriken ”Europeiska subventioner som är olagliga och oförenliga med den inre marknaden”, påtalade sökandena att Konungariket Nederländerna sedan 2007 har beviljat finansiering till nederländska bomtrålare som bedriver elfiske i strid med femprocentsregeln och reglerna för Europeiska fiskerifonden (EFF) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF). Enligt sökandena kunde nämnda trålare således inte dra nytta av denna finansiering från EFF och EHFF, vilket innebar att nämnda finansiering skulle kvalificeras som olagligt statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden.

6 Slutligen har sökandena i ett avsnitt av klagomålen, med rubriken ”Statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden”, gjort gällande att Konungariket Nederländerna har beviljat olika stödåtgärder till förmån för nederländska bomtrålare som bedriver elfiske som vida överskrider de tillämpliga tröskelvärdena för stöd av mindre betydelse och som därför ska kvalificeras som statligt stöd.

7 Genom skrivelse av den 16 april 2021 svarade kommissionens generaldirektorat (GD) ”Konkurrens” sökandena och angav att det framgick av klagomålen att den påtalade finansieringen antingen omfattades av EFF eller EHFF samt att reglerna om dessa fonder hade

företräde framför reglerna om statligt stöd, i fall där en åtgärd finansierats av EFF eller EHFF. Generaldirektoratet ansåg att eftersom klagomålen gav upphov till frågor rörande bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken, skulle de prövas enligt de särskilda förfaranden som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och inte enligt reglerna om statligt stöd. GD Konkurrens föreslog därför sökandena att lämna in dessa klagomål till behörigt organ inom kommissionen, det vill säga GD Havsfrågor och fiske.

8 Genom skrivelse av den 4 augusti 2021 gjorde sökandena gällande att de specifika mekanismerna för EFF och EHFF varken uteslöt tillämpligheten av bestämmelserna om statligt stöd eller möjligheten att inge ett klagomål enligt förordning 2015/1589. De hänvisade i detta avseende till artikel 7.2 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om EFF (EUT L 223, 2006, s. 1) (nedan kallad EFF-förordningen), som var tillämplig under programperioden 2007–2013, och till artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om EHFF och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, EFF och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (EUT L 149, 2014, s. 1) (nedan kallad EHFF-förordningen), vilken var tillämplig för programperioden 2014–2020, enligt vilka, enligt sökandenas mening, finansiering som beviljats i strid med EFF-förordningen eller EHFF-förordningen skulle granskas enligt reglerna om statligt stöd. Det ankom följaktligen på kommissionen att identifiera de instrument genom vilka finansieringen hade beviljats, oavsett om det var fråga om EFF, EHFF eller andra instrument, och att på grundval av denna utredning fastställa vilka instrument som skulle anses utgöra statligt stöd, eftersom de inte omfattades av EFF eller EHFF.

9 I skrivelse av den 22 november 2021 medgav GD Konkurrens att Konungariket Nederländerna hade tillåtit elfiske i strid med de villkor som föreskrivs i förordning nr 850/98. I samma skrivelse angavs emellertid att det inte kunde fastställas något samband mellan finansieringen inom ramen för EFF och EHFF och nämnda fiske. Kommissionen fann att det inte gick att se något inslag av potentiellt olagligt statligt stöd som skulle kräva en mer ingående granskning.

10 Genom skrivelse av den 4 april 2022 lämnade sökandena, i sju bilagor, kompletterande uppgifter som bland annat innehöll förteckningar över nederländska bomtrålare som bedrev elfiske och som hade beviljats stöd från EFF och EHFF enligt olika handlingar och utdrag ur filer om finansiering som hade beviljats inom ramen för dessa fonder. De gjorde även gällande att det fanns ett program för investeringsstöd som helt finansierades av den nederländska staten och som syftade till att finansiera utrustning på fem bomtrålare som ägnar sig åt sådant fiske.

11 Genom skrivelse av den 9 september 2022 angav GD Konkurrens att detta generaldirektorat på nytt i detalj hade undersökt finansieringen av nederländska bomtrålare som bedrev elfiske på grundval av de kompletterande uppgifter som sökandena hade lämnat in den 4 april 2022, att det hade dragit slutsatsen att det inte förelåg någon överträdelse av bestämmelserna om EFF och EHFF och att det, på denna grund, inte kunde se något inslag av potentiellt olagligt statligt stöd som skulle kräva en mer ingående granskning.

12 Genom skrivelse av den 8 november 2022 uppmanade sökandena kommissionen, i enlighet med artikel 265 andra stycket FEUF och förordning 2015/1589, särskilt artiklarna 4, 12 och 15, att, som svar på klagomålen, anta ett beslut enligt artikel 4 i förordningen (nedan kallad anmodan att vidta åtgärder).

13 Genom skrivelse av den 14 februari 2023, med rubriken ”Skrivelser till klagandena om att kommissionen har för avsikt att avskriva ärendet”, underrättade kommissionen sökandena om att den hade avslutat undersökningen av klagomålen.

14 Kommissionen angav för det första att den inte hade för avsikt att föreslå att ett ”överträdelseförfarande avseende [Konungariket Nederländernas] överträdelse av unionsrätten” skulle inledas. För det andra angav kommissionen att den på nytt i detalj hade undersökt finansieringen av nederländska bomtrålare som bedrev elfiske mot bakgrund av de kompletterande uppgifter som sökandena hade lämnat in den 4 april 2022 och att den hade kommit fram till att det inte förelåg någon överträdelse av de regler som är tillämpliga på EFF och EHFF. På grundval av detta underrättade kommissionen sökandena om sin avsikt att avskriva ärendet och uppmanade dem, om de förfogade över nya uppgifter som kunde vara relevanta för prövningen av ärendet, att kontakta kommissionen inom fyra veckor samt angav att ärendet kunde avskrivas efter denna frist.

Parternas yrkanden

15 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– fastställa att kommissionen rättsstridigt har underlåtit att anta ett beslut med stöd av förordning nr 2015/1589,

– förplikta kommissionen att inom två månader fatta ett beslut med stöd av nämnda förordning, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ska avvisa talan,

– i andra hand ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

17 Till stöd för sin talan har sökandena gjort gällande att kommissionen, i enlighet med artikel 12.1 andra stycket och artikel 15.1 i förordning 2015/1589, var skyldig att dels, inom en rimlig tidsfrist och på ett fullständigt och omsorgsfullt sätt, granska de upplysningar som sökandena hade lämnat i klagomålen och i deras efterföljande skriftväxling, i vilka sökandena hade påtalat förekomsten av olika stödåtgärder, dels anta ett slutligt beslut med stöd av artikel 4.2, 4.3 eller 4.4 i denna förordning, i vilket den tydligt uttryckte sin ståndpunkt i detta avseende.

18 Enligt sökandena gjorde kommissionen i synnerhet en felaktig bedömning när den fann att den finansiering som hade beviljats inom ramen för EFF och EHFF till nederländska bomtrålare som bedriver elfiske var undantagen från tillämpningen av reglerna om statligt stöd på grundval av artikel 7 i EFF-förordningen och artikel 8 i EHFF-förordningen. De anser nämligen att om det

råder tvivel om huruvida en sådan finansiering har genomförts utanför eller i strid med de bestämmelser som reglerar fonderna, så ska den kvalificeras som statligt stöd, vilket innebär att kommissionen är skyldig att göra sin prövning enligt förordning 2015/1589.

19 Kommissionen har i första hand gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 265 andra stycket FEUF, bland annat på grund av att kommissionen tagit ställning till klagomålen innan förevarande talan väcktes. I andra hand har kommissionen bestritt att talan är välgrundad.

Huruvida talan kan tas upp till prövning

20 Kommissionen anser att den i sin skrivelse av den 14 februari 2023 på ett klart och slutgiltigt sätt tog ställning till anmodan att vidta åtgärder, varför förevarande talan inte kan tas upp till prövning. Enligt kommissionen följer det av en jämförelse av all skriftväxling med sökandena att den ansåg att den inte var behörig att anta ett beslut med stöd av förordning 2015/1589, eftersom artiklarna 107–109 FEUF, i enlighet med artikel 42 FEUF, artikel 7 i EFF-förordningen och artikel 8 i EGF-förordningen, inte är tillämpliga på betalningar som medlemsstaterna har gjort inom ramen för EFF eller EHFF.

21 Sökandena har för det första genmält att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 inte tog ställning till anmodan att vidta åtgärder. Enligt sökandena hänvisade kommissionen i nämnda skrivelse inte ens till deras begäran att ett beslut skulle antas enligt artikel 4 i förordning 2015/1589 och angav inte heller att den ansåg sig sakna behörighet att anta ett sådant beslut. För det andra har de gjort gällande att även om det antas att denna skrivelse ska tolkas så, att den innehåller ett ställningstagande från kommissionens sida avseende nämnda anmodan, har ståndpunkten inte intagits på ett klart och slutgiltigt sätt. De anser till att börja med att kommissionen, genom att i den aktuella skrivelsen ange att den inte avsåg att inleda ett ”överträdelseförfarande på grund av [Konungariket Nederländernas] underlåtenhet att iaktta unionsrätten”, inte tog ställning till den begäran som hade framställts i denna anmodan, vilken inte syftade till att anmoda kommissionen att inleda ett sådant förfarande. De har vidare hävdat att kommissionens skrivelse är avfattad i vaga och framåtblickande ordalag, eftersom den endast anger att den inte ”avser” att vidta några åtgärder med anledning av klagomålen, att den hade ”för avsikt” att avskriva ärendet och uppmanade dem att ”ta kontakt” med kommissionen om de förfogade över ”nya uppgifter som kan vara relevanta för granskningen av ärendet” och att ärendet i avsaknad av dessa uppgifter ”kan” avskrivas.

22 Enligt rättspraxis avser artikel 265 FEUF underlåtenhet att vidta åtgärder eller att ta ställning, och inte antagandet av en annan rättsakt än den som berörde skulle ha funnit önskvärd eller nödvändig (dom av den 13 juli 1971, Deutscher Komponistenverband/kommissionen, 8/71, EU:C:1971:82, punkt 2, och dom av den 24 november 1992, Buckl m.fl./kommissionen, C-15/91 och C-108/91, EU:C:1992:454, punkt 17). Det ska således anses att passivitet inte föreligger, inte bara när institutionen antar en rättsakt som tillfredsställer sökanden, utan även när den vägrar att anta en sådan rättsakt och besvarar begäran genom att ange skälen till att den anser att rättsakten inte ska antas eller att den inte har behörighet att göra det (beslut av den 21 december 2021, Finiconsult/kommissionen, T-504/21, ej publicerat, EU:T:2021:948, punkt 6, och beslut av den 1 februari 2023, NO/kommissionen, T-708/21, ej publicerat, EU:T:2023:49, punkt 56).

23 Villkoren i artikel 265 FEUF för att en passivitetstalan ska kunna tas upp till prövning är således inte uppfyllda när den institution som anmodats att vidta åtgärder har tagit ställning till denna anmodan innan talan väcktes och antagandet av en annan rättsakt än vad de berörda skulle ha önskat eller anser vara nödvändigt, såsom ett vederbörligen motiverat avslag på anmodan att vidta åtgärder, utgör ett ställningstagande som gör att passiviteten ska anses ha upphört (se dom av den 24 mars 2022, Wagenknecht/kommissionen, C-130/21 P, EU:C:2022:226, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

24 Ett ställningstagande, i den mening som avses i artikel 265 andra stycket FEUF, ska dessutom vara utformat så, att det klart och slutgiltigt fastställer den berörda institutionens ståndpunkt avseende sökandens begäran (dom av den 24 mars 2022, Wagenknecht/kommissionen, C-130/21 P, EU:C:2022:226, punkt 33).

25 I förevarande fall ska det påpekas att sökandena i olika delar av klagomålen hade påtalat dels förekomsten av ”olagliga europeiska subventioner som är oförenliga med den inre marknaden”, vilka har beviljats nederländska bomtrålare som bedriver elfiske inom ramen för EFF och EHFF, i strid med bland annat femprocentsregeln (nedan kallad den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF), dels ”nationella subventioner” till förmån för dessa bomtrålare som beviljats av Konungariket Nederländerna och som ska kvalificeras som statligt stöd (nedan kallade de påtalade nationella stödåtgärderna).

26 I sin skrivelse av den 4 april 2022 lämnade sökandena dessutom kompletterande upplysningar till kommissionen om såväl den finansiering som hade anmälts inom ramen för EFF och EHFF som de påtalade nationella stödåtgärderna.

27 I anmodan att vidta åtgärder hänvisade sökandena bland annat till klagomålen och de upplysningar som hade bifogats dessa samt till de kompletterande upplysningar som sökandena hade lämnat till kommissionen i deras skrivelse av den 4 april 2022, inklusive sju bilagor, vilka enligt sökandena innehöll konkreta bevis för att det förelåg statligt stöd, varvid de uppmanade kommissionen att, i enlighet med artikel 265 andra stycket FEUF och förordning 2015/1589, särskilt artiklarna 4, 12 och 15 i densamma, anta ett beslut med stöd av artikel 4 i nämnda förordning.

28 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida kommissionen, innan talan väcktes, på ett klart och slutgiltigt sätt hade tagit ställning till samtliga åtgärder som hade påtalats i klagomålen och i sökandenas skrivelse av den 4 april 2022, det vill säga dels den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF, dels de påtalade nationella stödåtgärderna.

Huruvida det föreligger ett ställningstagande beträffande den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF

29 I klagomålen och i den efterföljande skriftväxlingen med kommissionen gjorde sökandena gällande att den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF inte var förenlig med reglerna om dessa fonder, eftersom den hade betalats ut i strid med femprocentsregeln, och att denna finansiering, på grund av denna bristande efterlevnad, skulle kvalificeras som statligt stöd och prövas enligt förordning 2015/1589. I anmodan att vidta åtgärder uppmanade sökandena, med hänvisning till bland annat nämnda klagomål och deras skrivelse av den 4 april 2022, kommissionen att anta ett beslut enligt artikel 4 i nämnda förordning.

30 Kommissionen angav i detta hänseende, under skriftväxlingen med sökandena, att den ansåg dels att den enligt förordning 2015/1589 inte var behörig att anta ett beslut om finansiering som hade påtalats inom ramen för EFF och EHFF, dels att denna finansiering inte stred mot bestämmelserna om EFF och EHFF.

31 I sin skrivelse av den 16 april 2021 angav kommissionen att den ansåg att de tillämpliga bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt bestämmelserna om EFF och EHFF, hade företräde framför reglerna om statligt stöd, eftersom det i EFF-förordningarna och EHFF-förordningarna föreskrivs särskilda kontrollmekanismer enligt vilka medlemsstaterna är skyldiga att återkräva felaktigt utbetalda betalningar inom ramen för dessa fonder och att granskningen av förenligheten av den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF följaktligen skulle ske enligt de särskilda förfaranden som föreskrivs i dessa förordningar och inte enligt de förfaranden som är tillämpliga på statligt stöd.

32 I sina skrivelser av den 22 november 2021 och den 9 september 2022 redogjorde kommissionen dessutom för skälen till att den ansåg att den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF inte strider mot EFF-förordningarna och EHFF-förordningarna. I skrivelsen av den 14 februari 2023 upprepades i detta avseende i huvudsak samma skäl som i skrivelsen av den 9 september 2022.

33 Det är riktigt, såsom sökandena har påpekat, att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023, betraktad för sig, inte uttryckligen vägrade att anta ett beslut enligt förordning 2015/1589 och inte heller angav att den inte var behörig att anta ett sådant beslut med avseende på den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

34 Skrivelsen av den 14 februari 2023 ska emellertid läsas mot bakgrund av den skriftväxling som föregick den. I denna skrivelse hänvisade kommissionen nämligen till sina skrivelser av den 22 november 2021 och den 9 september 2022. Vidare framgår det av rättspraxis att det, vid prövningen av huruvida det föreligger ett ställningstagande och huruvida det är klart och slutgiltigt, var tillåtet att beakta den skriftväxling som ägt rum mellan sökandena och kommissionen före ställningstagandet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 16 juni 2020, CJ/Europeiska unionens domstol, C-634/19 P, ej publicerat, EU:C:2020:474, punkterna 30 och 31, och beslut av den 1 februari 2023, NO/kommissionen, T-708/21, ej publicerat, EU:T:2023:49, punkterna 71 och 72).

35 Under omständigheterna i förevarande fall ska det således anses att kommissionen, i sin skrivelse av den 14 februari 2023, i huvudsak bekräftade sin tidigare klart uttryckta ståndpunkt, nämligen dels att den enligt förordning 2015/1589 inte var behörig att anta ett beslut om finansiering som hade påtalats inom ramen för EFF och EHFF, dels att nämnda finansiering inte stred mot bestämmelserna om EFF och EHFF, och att kommissionen på denna grund hade beslutat att avsluta prövningen av klagomålen, såsom den angav i samma skrivelse.

36 Enligt den rättspraxis som anges i punkt 22 ovan är det emellertid inte fråga om passivitet när kommissionen vägrar att anta ett sådant beslut som begärs och besvarar begäran genom att ange skälen till att den anser sig sakna behörighet att fatta begärt beslut.

37 Den omständigheten att institutionens ställningstagande inte tillfredsställer sökanden är i detta hänseende utan betydelse, eftersom artikel 265 avser passivitet som består i underlåtenhet att vidta åtgärder eller att ta ställning men inte i antagandet av en annan rättsakt än den som berörda personer skulle ha funnit önskvärd eller nödvändig (se, för ett liknande resonemang,

beslut av den 13 december 2000, Sodima/kommissionen, C-44/00 P, EU:C:2000:686, punkt 83, och beslut av den 6 april 2017, Brancheforeningen for Regulerkraft i Danmark/kommissionen, T-203/16, ej publicerat, EU:T:2017:279, punkt 22).

38 Den av sökandena understrukna omständigheten att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 angav att den inte avsåg att föreslå att ett ”överträdelseförfarande på grund av [Konungariket Nederländernas] åsidosättande av unionsrätten” skulle inledas, i en situation där sökandena i anmodan att vidta åtgärder inte hade anmodat kommissionen att göra detta, saknar relevans i förevarande fall, eftersom kommissionen i andra delar av skrivelsen, jämförda med den föregående skriftväxlingen, på ett tydligt sätt tog ställning till begäran om antagande av ett beslut enligt förordning 2015/1589 vad gäller den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

39 Härav följer att kommissionen, innan talan väcktes, tog ställning, i den mening som avses i artikel 265 FEUF, till den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

40 Sökandenas argument som syftar till att visa att ställningstagandet i fråga inte var klart och slutgiltigt kan inte heller godtas.

41 När det gäller frågan huruvida det aktuella ställningstagandet är tydligt, framgår det nämligen av punkterna 7, 31 och 35 ovan att kommissionen tydligt hade angett att den inte ansåg sig ha befogenhet att anta ett beslut med stöd av förordning 2015/1589, vad gäller den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF. Det ska dessutom påpekas att sökandena, såsom framgår av deras skrivelse av den 4 augusti 2021, mycket väl förstod att kommissionen ansåg sig sakna behörighet att anta ett sådant beslut. Detta bekräftas av att föremålet för denna skrivelse avsåg ”[f]örklaring om bristande behörighet vad avser de klagomål som ingavs i mars 2021 angående olagligt statligt stöd eller missbruk av stöd till förmån för fiske efter eltrålare” och den omständigheten att sökandena i samma skrivelse redogjorde för skälen till att de ansåg att kommissionens ståndpunkt var felaktig. Tydligheten i kommissionens ställningstagande kan således inte ifrågasättas.

42 Vad gäller frågan huruvida ställningstagandet i fråga är slutgiltigt är det riktigt, såsom sökandena har påpekat, att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 informerade dem om sin ”avsikt” att avskriva ärendet och uppmanade dem att inkomma med ”nya uppgifter som kan vara relevanta för omprövningen av [deras] ärende”. I annat fall skulle ärendet ”kunna” avskrivas.

43 Kommissionen angav emellertid i sin skrivelse av den 14 februari 2023 att den hade avslutat undersökningen av klagomålen. Härav följer att kommissionen hade bildat sig en slutlig uppfattning om den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

44 Enbart den omständigheten att kommissionen gav sökandena ett sista tillfälle att, om de hade tillgång till sådana, lägga fram nya uppgifter som kunde motivera en ”omprövning” av ärendet påverkar inte det ovan anförda, eftersom kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 tydligt angav att den hade avslutat prövningen av klagomålen och redogjort för sin slutliga bedömning av den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

45 Enligt rättspraxis innebär nämligen en upplysning i en skrivelse från kommissionen, enligt vilken sökanden ombeds att se skriftväxlingen med kommissionen som avslutad, ”med förbehåll för nya omständigheter”, inte i sig att kommissionens ståndpunkt är klar och slutgiltig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003, Fiocchi munizioni/kommissionen, T-26/01, EU:T:2003:248, punkterna 76 och 78).

46 Det är dessutom utrett att sökandena, efter att ha mottagit skrivelsen av den 14 februari 2023, inte lämnade några nya uppgifter till kommissionen och att de därför inte kunde förvänta sig att kommissionen skulle ompröva sitt ställningstagande.

47 Under dessa omständigheter kan sökandena inte vinna framgång med de argument som syftar till att bestrida att kommissionens ställningstagande avseende den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF var slutgiltigt.

48 Tribunalen anser följaktligen att skrivelsen av den 14 februari 2023, som författades som svar på anmodan att vidta åtgärder, ska anses ange kommissionens ståndpunkt på ett klart och slutgiltigt sätt vad gäller den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF, oberoende av huruvida skrivelsen är välgrundad eller inte.

49 Passivitetstalan ska således avvisas i den del den syftar till att få fastställt att kommissionen har gjort sig skyldig till passivitet vad gäller dess underlåtenhet att anta ett beslut med stöd av förordning 2015/1589 avseende den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

Huruvida kommissionen har tagit ställning till det påtalade nationella stödet

50 Såsom har påpekats i punkterna 6 och 25 ovan har sökandena, utöver deras invändningar mot den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF, i en annan del av klagomålen även vänt sig till kommissionen i fråga om ett antal andra påtalade nationella stöd. De har i detta avseende tagit upp fem stödåtgärder som beviljats av de nederländska myndigheterna, vars belopp enligt dem varierar från 880 000 euro till 74 miljoner euro, samt hänvisat till olika källor som enligt dem bekräftar förekomsten av dessa åtgärder.

51 I sin skrivelse av den 16 april 2021 angav kommissionen att det framgick av klagomålen att de åtgärder som hade påtalats i dessa klagomål ”omfattas av antingen [EFF] eller [EHFF]”. Kommissionen har således, vilket den för övrigt bekräftade vid förhandlingen, tolkat nämnda klagomål så, att de endast avser den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF.

52 Kommissionen har härigenom läst klagomålen alltför ouppmärksamt och har således i sin skrivelse av den 16 april 2021 underlåtit att uttala sig om den del av klagomålen som avsåg de påtalade nationella stödåtgärderna.

53 I sin skrivelse av den 4 augusti 2021 gjorde sökandena bland annat gällande att det ankom på kommissionen att identifiera de instrument genom vilka den aktuella finansieringen hade beviljats ”oavsett om det rör sig om EFF och EHFF eller andra instrument”, att på grundval av detta fastställa vilka instrument som ska anses utgöra statligt stöd, eftersom de inte omfattas av EFF eller EHFF, och att pröva om de är förenliga med den inre marknaden.

54 På samma sätt lämnade sökandena i sin skrivelse av den 4 april 2022 kompletterande upplysningar i vilka de, i punkt VI i denna skrivelse, påtalade att det fanns ett program för investeringsstöd som helt finansierades av den nederländska staten och som avsåg utrustning till fem fartyg med

bomtrålar för elfiske. De hänvisade i detta avseende till en skrivelse från ministern för ekonomi, jordbruk och innovation av den 25 maj 2011 till ordföranden för Konungariket Nederländernas generalstaters andra kammare, av vilken det framgick att de nederländska myndigheterna ansåg att EFF-förordningen inte tillät beviljande av finansiering för investeringar i elfiske och att nämnda program därför helt och hållet hade finansierats med statligt stöd. Denna skrivelse bifogades som bilaga VI till sökandenas skrivelse av den 4 april 2022.

55 Slutligen hänvisade sökandena i anmodan att vidta åtgärder särskilt till uppgifterna i klagomålen samt till diverse andra uppgifter som hade inlämnats till kommissionen genom deras skrivelse av den 4 april 2022 och dess sju bilagor, vilka enligt sökandena innehöll konkreta bevis för förekomsten av statligt stöd. Såsom framgår av punkterna 50 och 54 ovan fanns de påtalade nationella stödåtgärderna bland dessa upplysningar och uppgifter. Anmodan avsåg således klart och tydligt samtliga de åtgärder som hade påtalats i klagomålen och i denna skrivelse, inklusive de påtalade nationella stödåtgärderna.

56 I sin skrivelse av den 9 september 2022, som var ett svar på de kompletterande upplysningar som sökandena hade lämnat in den 4 april 2022, och i sin skrivelse av den 14 februari 2023, som var ett svar på anmodan att vidta åtgärder, nämnde kommissionen emellertid varken de påtalade nationella stödåtgärderna eller uttryckte någon åsikt i detta avseende.

57 Även om kommissionen i sina skrivelser av den 9 september 2022 och den 14 februari 2023 angav att den ”på nytt i detalj hade undersökt finansieringen av nederländska fartyg på grundval av de uppgifter som [sökandena] hade lämnat den 4 april 2022”, så analyserade den endast de regler som var tillämpliga på EFF och EHFF, trots att de påtalade nationella stödåtgärderna enligt sökandena hade beviljats utanför nämnda fonder och helt finansierades av den nederländska staten. Kommissionens resonemang i nämnda skrivelser avsåg således inte de påtalade nationella stödåtgärderna.

58 Tribunalen konstaterar följaktligen att kommissionen varken i sin skrivelse av den 14 februari 2023 eller i sina tidigare kontakter med sökandena har tagit ställning till de påtalade nationella stödåtgärderna. Om en institution som anmodats att vidta åtgärder tar ställning till en del av en anmodan att vidta åtgärder och underlåter att ta ställning till en annan del, så kan talan tas upp till prövning såvitt avser den sistnämnda delen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 1995, Ladbroke Racing/kommissionen, T-74/92, EU:T:1995:10, punkterna 54–63).

59 Kommissionen har i sitt svar på en åtgärd för processledning och vid förhandlingen gjort gällande att det stöd som Konungariket Nederländerna beviljat fem bomtrålare för att finansiera deras utrustning för elfiske, vilket hade påtalats i klagomålen och i sökandenas skrivelse av den 4 april 2022, i själva verket omfattades av en befintlig stödordning SA.24076 N/2007 – Nederländerna – Stöd till investeringar i redskap för trålfiske med elektrisk ström, som godkänts genom beslut av den 17 mars 2008 (EUT C 246, 2008, s. 1).

60 Det kan emellertid konstateras att kommissionen, såsom den för övrigt medgav vid förhandlingen, inte vid något tillfälle under skriftväxlingen med sökandena angav att den ansåg att det stöd som nämns i punkt 59 ovan i själva verket var ett befintligt stöd som redan hade godkänts och att den därför inte hade för avsikt att anta ett beslut enligt förordning 2015/1589. Tvärtom ansåg den, såsom kommissionen bekräftade i sitt svar på en åtgärd för processledning, att föremålet för klagomålen endast avsåg den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF, och inte det påtalade nationella stödet som enligt sökandena hade beviljats utanför denna ram. Såsom framgår

av punkterna 6, 26 och 51–53 ovan följde detta ställningstagande av en ouppmärksam läsning av klagomålen, vilket innebar att kommissionen underlät att pröva en del av de åtgärder som påtalades i klagomålen.

61 Dessutom, och under alla omständigheter, är det stöd som nämns i punkt 59 ovan endast en av de nationella stödåtgärder som påtalats i klagomålen, vilket innebär att kommissionens argument, som framfördes för första gången under förfarandet, endast avser ett av dem.

62 Kommissionen kan inte heller vinna framgång med det argument som framförts i andra hand, nämligen att dess skrivelse av den 14 februari 2023 ska betraktas som en skrivelse med en ”avsiktsförklaring om att avskriva ärendet” till sökandena med stöd av artikel 24.2 andra stycket i förordning 2015/1589, och utgör ett klart och slutgiltigt ställningstagande, i den mening som avses i artikel 265 FEUF.

63 Det kan nämligen konstateras att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 inte grundade sig på artikel 24.2 andra stycket i förordning 2015/1589.

64 Kommissionen kan däremot inte hävda att den inte var behörig att fatta ett beslut enligt förordning 2015/1589 med anledning av de klagomål som hade framförts till den, och på samma gång hävda att dess skrivelse av den 14 februari 2023 ändå ska anses utgöra en skrivelse enligt artikel 24.2 andra stycket i nämnda förordning.

65 Slutligen kan inte den omständigheten att kommissionen i sin skrivelse av den 14 februari 2023 uppgav att den hade avslutat undersökningen av klagomålen och att den hade för avsikt att avskriva ärendet anses innebära att kommissionen hade tagit ställning till samtliga åtgärder som hade påtalats i dessa och i sökandenas skrivelse av den 4 april 2022 vad beträffar de påtalade nationella stödåtgärderna. Kommissionen har inte vid något tillfälle under sina många kontakter med sökandena nämnt, och än mindre analyserat, de påtalade nationella stödåtgärderna. Tvärtom avsåg samtliga överväganden som kommissionen redogjorde för i sin skriftväxling med sökandena den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF. Sådana överväganden har emellertid inget samband med de påtalade nationella stödåtgärderna, vilka enligt sökandena hade beviljats utanför nämnda fonder och helt finansierades av den nederländska staten. Dessa överväganden gör det således inte möjligt att utläsa något som helst ställningstagande från kommissionens sida i detta avseende.

66 Av detta följer att kommissionen, vad gäller de påtalade nationella stödåtgärderna, inte har tagit ställning till anmodan att vidta åtgärder, i den mening som avses i artikel 265 FEUF.

67 Talan kan följaktligen tas upp till prövning i den del den syftar till att få fastställt att kommissionen har underlåtit att vidta åtgärder med stöd av förordning nr 2015/1589 vad gäller de påtalade nationella stödåtgärderna.

Prövning i sak

68 För att avgöra huruvida passivitetstalan är välgrundad kommer tribunalen kontrollera huruvida kommissionen, vid tidpunkten för anmodan att vidta åtgärder, i den mening som avses i artikel 265 FEUF, hade en skyldighet att agera (se dom av den 21 december 2022, Ekobulkos/kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

69 Med avseende på statligt stöd regleras de situationer i vilka kommissionen, i fråga om stöd som är olagligt eller oförenligt med den inre marknaden, är skyldig att agera av förordning nr 2015/1589 (dom av den 21 december 2022, Ekobulkos/kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, punkt 28).

70 I artikel 12.1 andra stycket i förordning 2015/1589 föreskrivs särskilt att kommissionen utan onödigt dröjsmål ska undersöka klagomål som inges av en berörd part i enlighet med artikel 24.2 i nämnda förordning. I denna bestämmelse, som rör de berörda parternas rättigheter, föreskrivs bland annat att om de faktiska och rättsliga omständigheter som lagts fram av den berörda parten inte utgör tillräckliga skäl för att, på grundval av en första undersökning, kan anses visa att olagligt stöd eller missbruk av stöd föreligger, ska kommissionen underrätta den berörda parten om detta och uppmana denne att lämna synpunkter inom en föreskriven tidsfrist, som normalt inte ska överskrida en månad. Om den berörda parten inte har framfört några synpunkter inom den föreskrivna tidsfristen, så kommer klagomålet att anses ha återkallats (dom av den 21 december 2022, Ekobulkos/kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, punkt 29).

71 I artikel 15.1 första meningen i förordning nr 2015/1589 föreskrivs att undersökningen av eventuellt olagligt stöd ska leda till ett beslut enligt artikel 4.2, 4.3 eller 4.4 i förordningen, enligt vilken kommissionen ska pröva anmälan så snart den har mottagits och fatta ett beslut om att åtgärden inte utgör stöd, fatta ett beslut om att inte göra invändningar om åtgärden inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden eller fatta ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande om nämnda åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden (dom av den 21 december 2022, Ekobulkos/kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, punkt 30).

72 Det ska således prövas huruvida kommissionen i förevarande fall mottagit ett klagomål eller tagit del av upplysningar om ett stöd som påstås vara olagligt eller oförenligt med den inre marknaden, varvid dessa omständigheter borde ha följts av åtgärder eller beslut som grundar sig på artikel 12.1 andra stycket i förordning 2015/1589 eller artikel 15.1 första meningen i samma förordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2011, Ryanair/kommissionen, T-442/07, ej publicerad, EU:T:2011:547, punkt 37, och dom av den 21 december 2022, Ekobulkos/kommissionen, T-702/21, EU:T:2022:842, punkt 31).

73 Såsom konstaterats ovan i punkterna 3–6 har klagomålen till kommissionen i förevarande fall avfattats med användning av formuläret i bilaga IV till förordning nr 794/2004, och klagomålen avsåg bland annat flera påtalade nationella stödåtgärder. Såsom har påpekats i punkt 10 ovan lämnade sökandena dessutom kompletterande upplysningar i deras skrivelse av den 4 april 2022.

74 Kommissionen har inte bestritt att den var behörig att enligt förordning 2015/1589 pröva huruvida de påtalade nationella stödåtgärderna utgjorde statligt stöd och, i förekommande fall, deras lagenlighet och förenlighet med den inre marknaden. Även om kommissionen vid denna granskning i förekommande fall skulle ha ansett att dessa stöd eller vissa av dem utgjorde befintligt stöd, i den mening som avses i artikel 1 b i nämnda förordning, var den ändå skyldig att underrätta sökandena om detta och att, i enlighet med artikel 24.2 i samma förordning, förklara att de faktiska och rättsliga omständigheter som sökandena hade åberopat, av detta skäl, inte räckte för att, på grundval av en *prima facie*-bedömning, det skulle anses styrkt att det förelåg olagligt statligt stöd eller missbruk av stöd.

75 Kommissionen var således skyldig att agera i enlighet med artikel 12.1 andra stycket, artikel 15.1 och artikel 24.2 i förordning 2015/1589, eftersom kommissionen i vederbörlig ordning hade mottagit klagomål om förekomsten av påstådda olagligt stödåtgärder eller om att sådant stöd hade

missbrukats. Denna undersökning borde emellertid ha föranlett kommissionen att vidta någon av de åtgärder som föreskrivs i de ovannämnda bestämmelserna eller att anta ett beslut med stöd av dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2011, Ryanair/kommissionen, T-442/07, ej publicerad, EU:T:2011:547, punkt 67).

76 Eftersom kommissionen i fråga om de påtalade nationella stödåtgärderna inte vidtog några åtgärder och än mindre fattade beslut med stöd av förordning 2015/1589, trots att den var skyldig att göra detta, ska den emellertid anses skyldig till passivitet vid utgången av den frist på två månader som följde efter anmodan att vidta åtgärder.

77 Av detta följer att sökandenas anmärkningar som syftar till att visa att kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att vidta åtgärder enligt förordning 2015/1589 är välgrundade vad gäller de påtalade nationella stödåtgärderna.

78 Av det ovan anförda följer att talan ska avvisas i den del den syftar till att få fastställt att kommissionen har gjort sig skyldig till passivitet med avseende på den påtalade finansieringen inom ramen för EFF och EHFF, medan talan ska bifallas i den del den syftar till att få fastställt att kommissionen har gjort sig skyldig till passivitet med avseende på de påtalade nationella stödåtgärderna.

79 När det slutligen gäller sökandenas andra yrkande, genom vilket de har yrkat att tribunalen ska förplikta kommissionen att inom två månader anta ett beslut på grundval av förordning 2015/1589, erinrar tribunalen om att unionsdomstolen, i mål som grundas på artiklarna 263 och 265 FEUF, saknar behörighet att utfärda föreläggande mot unionens institutioner, organ och byråer. Det ankommer nämligen på den berörda institutionen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som meddelats såväl inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som inom ramen för en passivitetstalan (se beslut av den 9 juli 2012, Pigui/kommissionen, T-382/11, ej publicerat, EU:T:2012:350, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 13 april 2022, Alauzun m.fl./kommissionen, T-695/21, ej publicerat, EU:T:2022:233, punkt 51 och där angiven rättspraxis). Sökandenas andra yrkande ska följaktligen ogillas på grund av att tribunalen saknar behörighet att pröva det.

Rättegångskostnader

80 Enligt artikel 134.3 i dess rättegångsregler kan tribunalen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad.

81 Eftersom vardera parten delvis har tappat målet, anser tribunalen att det med hänsyn till omständigheterna i målet är skäligt att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Kommissionen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets förordning (EU) nr 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF genom att underlåta att agera med stöd av denna förordning, vad avser de påstått olagliga stödåtgärder som nämns i punkt 6 a, under rubriken ”Statliga stödåtgärder som är oförenliga med den inre marknaden”, i sökandenas klagomål och i punkt VI i deras skrivelse av den 4 april 2022.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Vardera parten ska bära sina rättegångskostnader.**

Papasavvas Kornezov De Baere

Petrlík Kingston

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 november 2024.

Underskrifter