Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. juli 2023 *

»Appel – statsstøtte – retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – støtteberettigede erhvervssektorer – udelukkelse af sektoren for fremstilling af gødningsstoffer og nitrogenprodukter – annullationssøgsmål – formaliteten – fysiske og juridiske personers søgsmålsadgang – artikel 263, stk. 4, TEUF – betingelse om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt«

I de forenede sager C-73/22 P og C-77/22 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 3. og den 4. februar 2022,

Grupa Azoty S.A., Tarnów (Polen),

Azomureș SA, Târgu Mureș (Rumænien),

Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis, Palaio Fáliro (Grækenland),

ved avocats D. Haverbeke, L. Ruessmann og P. Sellar,

appellanter i sag C-73/22 P,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen, først ved A. Bouchagiar, G. Braga da Cruz og J. Ringborg, derefter ved A. Bouchagiar og J. Ringborg, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

og

Advansa Manufacturing GmbH, Hamm (Tyskland),

Beaulieu International Group NV, Waregem (Belgien),

Brilen SA, Zaragoza (Spanien),

Cordenka GmbH & Co. KG, Erlenbach am Main (Tyskland),

* Processprog: engelsk.

Dolan GmbH, Kelheim (Tyskland),

Enka International GmbH & Co. KG, Wuppertal (Tyskland),

Glanzstoff Longlaville SAS, Longlaville (Frankrig),

Infinited Fiber Company Oy, Espoo (Finland),

Kelheim Fibres GmbH, Kelheim,

Nurel SA, Zaragoza,

PHP Fibers GmbH, Erlenbach am Main,

Teijin Aramid BV, Arnhem (Nederlandene),

Thrace Nonwovens & Geosynthetics monoprosopi AVEE mi yfanton yfasmaton kai geosynthetikon proïonton S.A., Magikó (Grækenland),

Trevira GmbH, Bobingen (Tyskland),

ved advokaterne D. Haverbeke, L. Ruessmann og P. Sellar,

appellanter i sag C-77/22 P,

de øvrige parter i appelsagen:

Dralon GmbH, Dormagen (Tyskland),

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen, først ved A. Bouchagiar, G. Braga da Cruz og J. Ringborg, derefter ved A. Bouchagiar og J. Ringborg, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne L.S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. marts 2023,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskrifterne har Grupa Azoty S.A., Azomureș SA og Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis (C-73/22 P) samt Advansa Manufacturing GmbH, Beaulieu International Group NV, Brilen SA, Cordenka GmbH & Co. KG, Dolan GmbH, Enka International GmbH & Co. KG, Glanzstoff Longlaville SAS, Infinited Fiber Company Oy, Kelheim Fibres GmbH, Nurel SA, PHP Fibers GmbH, Teijin Aramid BV, Thracen Nonwovens & Geosynthetics monoprosopi AVEE mi yfanton yfasmaton kai geosynthetikon proïonton S.A. og Trevira GmbH (C-77/22 P) nedlagt påstand for så vidt angår de førstnævnte om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 29. november 2021, Grupa Azoty m.fl. mod Kommissionen (T-726/20), og for så vidt angår de sidstnævnte Den Europæiske Unions Rets kendelse af 29. november 2021, Advansa Manufacturing m.fl. mod Kommissionen (T-741/20) (herefter samlet »de appellerede kendelser«), hvorved Retten afviste deres respektive søgsmål med påstand om delvis annullation af Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2021«, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 25. september 2020 (EUT 2020, C 317, s. 5, herefter »de omtvistede retningslinjer«).

Retsforskrifter

Direktiv 2003/87

2 Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 (EUT 2018, L 76, s. 3) (herefter »direktiv 2003/87«), blev der indført en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union (herefter »ETS«).

3 Artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 fastsætter:

»Medlemsstaterne bør vedtage finansielle foranstaltninger […] til fordel for sektorer eller delsektorer, der er udsat for en reel risiko for kulstoflækage på grund af betydelige indirekte omkostninger, som faktisk skyldes drivhusgasemissionsomkostninger, der overvæltes i elpriserne, forudsat at sådanne finansielle foranstaltninger er i overensstemmelse med statsstøttereglerne og navnlig ikke skaber unødig konkurrenceforvridning på det indre marked. […]«

4 Direktivets artikel 10b, stk. 1, bestemmer:

»Sektorer og delsektorer, i forhold til hvilke det produkt, der fremkommer ved at gange deres handelsintensitet med tredjelande, defineret som forholdet mellem den samlede værdi af eksporten til tredjelande plus værdien af importen fra tredjelande og den samlede markedsstørrelse for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (årlig omsætning plus samlet import fra tredjelande), med deres emissionsintensitet, målt i kg CO2 og divideret med deres bruttoværditilvækst (i EUR), overstiger 0,2, anses for at være udsat for risiko for kulstoflækage. […]«

5 Det pågældende direktivs artikel 10b, stk. 2 og 3, fastsætter betingelserne for, at sektorer og delsektorer, der ikke overskrider denne tærskel, ligeledes kan anses for at være udsat for risiko for kulstoflækage og omfattet af den gruppe, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1.

De omtvistede retningslinjer

6 Europa-Kommissionen har i de omtvistede retningslinjers punkt 7 anført, at den heri »fastsætter […] betingelserne for, at støtteforanstaltninger inden for rammerne af EU ETS kan betragtes som forenelige med det indre marked i henhold til […] artikel 107, stk. 3, litra c)[, TEUF]«.

7 Retningslinjernes punkt 9 har følgende ordlyd:

»Principperne i disse retningslinjer finder kun anvendelse på de specifikke støtteforanstaltninger, som er fastlagt i artikel 10a, stk. 6, og artikel 10b i direktiv [2003/87/E].«

8 De pågældende retningslinjers punkt 19-21 fastsætter følgende:

»19. Støtte til indirekte emissionsomkostninger vil blive anset for at være forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), […] TEUF, hvis den opfylder følgende betingelser:

20. Formålet med denne type støtte er at forhindre en betydelig risiko for CO2-lækage, navnlig som følge af at EUA-omkostninger væltes over på støttemodtagerens elpriser, hvis støttemodtagerens konkurrenter uden for EU ikke står over for tilsvarende omkostninger i deres elpriser, og støttemodtageren ikke kan vælte disse omkostninger over på produktpriserne uden at miste betydelige markedsandele. Afværgelse af risikoen for CO2-lækage ved at hjælpe støttemodtagere med reducere deres risikoeksponering tjener et miljømæssigt formål, da støtten tager sigte på at undgå en stigning i de globale drivhusgasemissioner på grund af udflytning af produktionen til lande uden for EU, fordi der ikke foreligger en bindende international aftale om reduktion af drivhusgasemissioner.

21. For at begrænse risikoen for konkurrencefordrejning på det indre marked bør støtten begrænses til sektorer, der er udsat for en reel risiko for CO2-lækage på grund af betydelige indirekte omkostninger, der faktisk påløber som følge af, at drivhusgasemissionsomkostninger overvæltes i elpriserne. I forbindelse med disse retningslinjer kan der kun foreligge en reel risiko for CO2-lækage, hvis støttemodtageren er aktiv i en sektor, der er anført i bilag I.«

9 Dette bilag I indeholder en liste over 14 sektorer, der anses for at være udsat for en reel risiko for CO2-lækage som følge af indirekte emissionsomkostninger.

10 De omtvistede retningslinjers punkt 64 bestemmer, at de fra den 1. januar 2021 erstatter retningslinjerne for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012, der blev offentliggjort den 5. juni 2012 (EUT 2012, C 158, s. 4). I de omtvistede retningslinjers punkt 65 og 66 fastsætter Kommissionen, at den vil anvende principperne i disse retningslinjer fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2030 på alle anmeldte støtteforanstaltninger, som den skal træffe afgørelse om, fra den 1. januar 2021, også selv om projekterne blev anmeldt inden offentliggørelsen af retningslinjerne.

Sagens baggrund

11 Appellanterne er virksomheder, der beskæftiger sig med fremstilling af gødningsstoffer og nitrogenprodukter.

12 Denne sektor fremgår ikke af listen i bilag I til de omtvistede retningslinjer med overskriften »Sektorer, der anses for at være udsat for en reel risiko for CO2-lækage som følge af indirekte emissionsomkostninger«, selv om den var opført på listen i bilag II til retningslinjerne, der blev offentliggjort den 5. juni 2012 med overskriften »Sektorer, der på forhånd anses for at være udsat for en betydelig risiko for CO2-lækage som følge af indirekte emissionsomkostninger«, som var gældende indtil den 31. december 2020.

Retsforhandlingerne ved Retten og de anfægtede kendelser

13 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 15. og den 16. december 2020 anlagde appellanterne i henhold til artikel 263 TEUF søgsmål med påstand om annullation af bilag I til de omtvistede retningslinjer.

14 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 1. og 12. marts 2021 fremsatte Kommissionen formalitetsindsigelser i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement.

15 Ved de appellerede kendelser afviste Retten søgsmålene med den begrundelse, at appellanterne, som ikke er adressater for de omtvistede retningslinjer, ikke er umiddelbart berørt af disse som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, eftersom disse retningslinjer ikke umiddelbart havde indvirkning på appellanternes retsstilling.

16 Til støtte for denne vurdering anførte Retten bl.a. i de appellerede kendelsers præmis 39-43, at selv om det i de omtvistede retningslinjer blev lagt til grund, at der kun kan foreligge en reel risiko for CO2-lækage, hvis støttemodtageren er aktiv i en sektor, der er anført i bilag I til disse retningslinjer, udelukker dette ikke, at medlemsstaterne kan foretage anmeldelse til Kommissionen af støtteforanstaltninger til virksomheder, som er aktive i andre sektorer end dem, der er opregnet i dette bilag, og kan forsøge at godtgøre, at en støtte til disse virksomheder er i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, til trods for, at den mangler opfyldelse af de kriterier, der er opstillet i de nævnte retningslinjer. Samtidig med, at Retten erkendte, at det i et sådant tilfælde er meget sandsynligt, at Kommissionen i henhold til Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) vil vedtage en afgørelse, hvorved det fastslås, at den påtænkte støtte er uforenelig med det indre marked, anførte Retten, at det alene vil være denne afgørelse, der kan medføre umiddelbare retsvirkninger over for de virksomheder, der kunne have været berettiget til støtte.

17 Retten bemærkede i øvrigt i de appellerede kendelsers præmis 38, at i en situation, hvor en medlemsstat beslutter ikke at vedtage en støtteforanstaltning, der er omfattet af de omtvistede retningslinjer, vil Kommissionen ikke træffe nogen afgørelse i henhold til forordning 2015/1589. I et sådant tilfælde har de omtvistede retningslinjer derfor heller ikke umiddelbart indvirkning på appellanternes retsstilling.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

18 Appellanterne har i deres appelskrifter nedlagt følgende påstande:

– De appellerede kendelser ophæves.

– Det fastslås, at søgsmålene kan antages til realitetsbehandling.

– Subsidiært ophæves de appellerede kendelser alene med den begrundelse, at Retten skulle have henskudt afgørelsen vedrørende formaliteten til behandling i forbindelse med sagernes realitet.

– Sagerne hjemvises til Retten med henblik på realitetsbehandling.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i nærværende sag.

– Afgørelsen om sagsomkostningerne i sagen for Retten udsættes, indtil denne har truffet afgørelse vedrørende sagens realitet.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellerne forkastes.

– Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

– Subsidiært, såfremt Domstolen ophæver kendelserne, træffer Domstolen selv afgørelse i søgsmålene ved at afvise dem og tilpligte appellanterne at betale sagsomkostningerne.

20 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 16. september 2022 er sagerne C-73/22 P og C-77/22 P blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

21 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. april 2023 har appellanterne i sag C-73/22 P anmodet om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

22 Til støtte for denne anmodning har disse appellanter gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede retningslinjer berører dem umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, ikke er blevet behørigt undersøgt i generaladvokatens forslag til afgørelse og ikke har været genstand for en fuldstændig drøftelse for Domstolen.

23 Drøftelsen af dette spørgsmål skal ifølge de pågældende appellanter fortsætte inden for rammerne af de mundtlige forhandlinger og vedrøre den anfægtede retsakts indhold, karakter, formål og retsvirkninger samt retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Analysen i forslaget til afgørelse tager ikke behørigt hensyn til disse forhold.

24 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye

oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som endnu ikke har været drøftet mellem parterne.

25 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår appellanternes bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse bemærkes, er der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i Domstolens procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at parterne kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse. Desuden skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der kræver dennes deltagelse. Domstolen er hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet dem. En parts uenighed i generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 31.1.2023, Puig Giordi m.fl., C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

26 Hvad for det andet angår de drøftelser, der har fundet sted mellem parterne, er Domstolen efter at have hørt generaladvokaten af den opfattelse, at den efter afslutningen af den skriftlige forhandling, der er blevet afholdt for den, råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse, idet de argumenter, der er indeholdt i anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del, i øvrigt er blevet drøftet indgående under denne skriftlige del.

27 Det bemærkes i denne henseende, at retten til at blive hørt ikke pålægger en absolut pligt til at afholde et offentligt retsmøde i alle sager. Dette er især tilfældet, når der i sagen ikke rejses spørgsmål vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder, som ikke kan besvares på tilfredsstillende vis på grundlag af sagens akter og parternes skriftlige indlæg (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-547/19, C-379/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis). Artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement bestemmer netop, at Domstolen kan beslutte, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling, hvis den på grundlag af de indlæg eller bemærkninger, som er indgivet under retsforhandlingernes skriftlige del, finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan træffe afgørelse.

28 Henset til det ovenstående er der ikke grundlag for at tage anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del til følge.

Om appellerne

29 Appellanterne har til støtte for deres respektive appeller principalt fremsat to identiske anbringender, hvoraf det første vedrører en utilstrækkelig begrundelse, og det andet vedrører en retlig fejl ved anvendelsen af betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person, der anlægger et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som vedkommende ikke er adressat for, skal være umiddelbart berørt af denne retsakt. Med et subsidiært anbringende, der ligeledes er identisk i de to sager, har de gjort gældende, at Retten burde have henskudt behandlingen af Kommissionens formalitetsindsigelser til behandlingen af sagernes realitet.

Det første anbringende

Parternes argumentation

30 Med det første anbringendes første led har appellanterne gjort gældende, at Retten undlod at fastlægge de faktiske omstændigheder og ikke besvarede de argumenter, der var blevet fremført for den.

31 Appellanterne har i denne forbindelse fremhævet, at de for Retten havde anført, at de omtvistede retningslinjer til forskel fra andre retningslinjer ikke blot er vejledende, men skaber retlige forpligtelser for medlemsstaterne. Ved i bilag I til de omtvistede retningslinjer at opstille en udtømmende liste over de sektorer, hvortil der skal ydes støtte i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87, har Kommissionen frataget medlemsstaterne muligheden for i henhold til denne bestemmelse at yde statsstøtte, der er forenelig med det indre marked, til en sektor, der ikke er nævnt i dette bilag. Det følger heraf, at det nævnte bilag er bindende for medlemsstaterne.

32 Til trods for fremstillingen af denne argumentation foretog Retten imidlertid ingen faktiske konstateringer vedrørende de omtvistede retningslinjers indhold, art eller sammenhæng. Denne undladelse medførte en utilstrækkelig begrundelse, som bl.a. er i strid med Domstolens dom af 19. juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), og Rettens kendelse af 23. november 2015, EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915). I disse to retsafgørelser, der vedrørte henholdsvis en meddelelse vedrørende banksektoren og retningslinjer for miljøbeskyttelse, støttede Unionens retsinstanser sin vurdering på en detaljeret analyse af de omhandlede retsakter.

33 Med det første anbringendes andet led har appellanterne gjort gældende, at Retten ikke gav en tilstrækkelig begrundelse for sin vurdering i de appellerede kendelsers præmis 38, hvorefter betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person, der anlægger sag til prøvelse af en retsakt, som ikke er rettet til vedkommende, skal være umiddelbart berørt af denne retsakt, selv i det tilfælde, hvor en medlemsstat ikke vedtager en støtteforanstaltning, der er omfattet af de omtvistede retningslinjer, ikke er opfyldt.

34 De har bemærket, at denne situation kan opstå, eftersom artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 ikke forpligter medlemsstaterne til at vedtage støtteforanstaltninger. Det er således vigtigt at forstå, hvorfor Retten finder, at appellanterne, når medlemsstaterne ikke har vedtaget støtteforanstaltninger, ikke kan være umiddelbart berørt af de omtvistede retningslinjer. Rettens vurdering, som svarer til at fastslå, at kun en afgørelse fra Kommissionen i henhold til forordning 2015/1589 kan berøre appellanterne umiddelbart, er imidlertid utilstrækkeligt begrundet.

35 Ifølge Kommissionen skal dette første anbringende forkastes.

Domstolens bemærkninger

36 Hvad angår den begrundelsespligt, der påhviler Retten i medfør af artikel 36 og artikel 53, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, fremgår det af fast retspraksis, at Rettens afgørelse klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dom af 13.1.2022, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, C-177/19 P – C-179/19 P, EU:C:2022:10, præmis 37, og af 9.3.2023, Les Mousquetaires og ITM Entreprise mod Kommissionen, C-682/20 P, EU:C:2023:170, præmis 40).

37 I de appellerede kendelser beskrev Retten først i et afsnit om tvistens baggrund de omtvistede retningslinjers indhold og sammenhæng, hvorefter den i første del af sin bedømmelse henviste til retspraksis vedrørende betingelserne for, at søgsmål anlagt af fysiske eller juridiske personer til prøvelse af retsakter, der ikke er rettet til dem, kan antages til realitetsbehandling.

38 Retten anførte dernæst i kendelsernes præmis 34, at listen over økonomiske sektorer i bilag I til de omtvistede retningslinjer principielt forpligter Kommissionen til inden for disse rammebestemmelsers anvendelsesområde kun at anse den statsstøtte, der er ydet til sektorer, som er nævnt i denne liste, for forenelig med det indre marked.

39 På baggrund af disse forhold foretog Retten i de appellerede kendelsers præmis 36-43 en undersøgelse af de forskellige situationer, der kan opstå vedrørende den støtte, der er omhandlet i de omtvistede retningslinjer, som kan indrømmes i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87. Disse kendelsers præmis 36 og 37 vedrører de situationer, hvor en medlemsstat beslutter at tildele støtte, mens præmis 38 vedrører den situation, hvor en medlemsstat beslutter ikke at tildele støtte. De pågældende kendelsers præmis 39-43 vedrører det tilfælde, hvor en medlemsstat påtænker at yde en sådan støtte til en sektor, der ikke er nævnt i bilag I til de omtvistede retningslinjer, og anmelder denne støtte til Kommissionen på grundlag af den primære EU-ret, dvs. artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

40 Med denne undersøgelse redegjorde Retten for en detaljeret argumentation, som utvetydigt forklarer, hvorfor den forkastede appellanternes argumentation. Disse havde nemlig gjort gældende, at de omtvistede retningslinjer er bindende for medlemsstaterne, forhindrer dem i at yde støtte til sektorer, der ikke er nævnt i bilag I til disse rammebestemmelser, og således umiddelbart påvirker retsstillingen for de virksomheder, der er aktive i disse sektorer.

41 Hvad navnlig angår den situation, som appellanterne har fremhævet, hvor en medlemsstat beslutter ikke at vedtage nogen støtteforanstaltning, der henhører under de omtvistede retningslinjer, har Retten i disse kendelsers præmis 38 klart formuleret sin vurdering, hvorefter disse retningslinjer i en sådan situation ikke kan påvirke appellanternes retsstilling, eftersom Kommissionen i mangel af støtte ikke vil være foranlediget til at anvende de nævnte retningslinjer.

42 Retten redegjorde endvidere i de appellerede kendelsers præmis 39-43, hvis indhold er sammenfattet i nærværende doms præmis 16, udførligt for, at det fortsat står medlemsstaterne frit for at anmelde støtteforanstaltninger til fordel for en økonomisk sektor til Kommissionen, der, selv om den ikke er nævnt i dette bilag, på grund af ekstraordinære omstændigheder kan være udsat for en reel risiko for CO2-lækage og være berettigede til at modtage støtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

43 I modsætning til, hvad der er anført i det første anbringendes første led, analyserede Retten derfor formalitetsindsigelserne på grundlag af de omtvistede retningslinjers indhold og sammenhæng og besvarede i de appellerede kendelsers præmis 36-43 appellanternes argumentation og angav således klart begrundelsen for sin afgørelse. Disse kendelsers præmis 38, som specifikt kritiseres i det første anbringendes andet led, indgår i Rettens argumentation og gør det uden vanskelighed muligt at forstå grundene til, at den fandt, at bilag I til de omtvistede retningslinjer ikke umiddelbart påvirker appellanternes retsstilling, når der ikke ydes støtte, som er omfattet af disse retningslinjer.

44 Det følger heraf, at ingen af det første anbringendes to led er velbegrundede. Dette anbringende må følgelig forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumentation

45 Med det andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de ikke er umiddelbart berørt af de omtvistede retningslinjer.

46 De har anført, at der ved fastlæggelsen af retsvirkningerne af en EU-retsakt bl.a. skal lægges vægt på denne retsakts formål og indhold samt den sammenhæng, hvori den er vedtaget. De appellerede kendelser er imidlertid ikke baseret på en sådan konkret undersøgelse, men på en mere generelt argumentation, der er behæftet med flere fejl.

47 Retten tog således udgangspunkt i den fejlagtige forudsætning, at alle Kommissionens retningslinjer i henhold til artikel 263 TEUF skal kvalificeres på samme måde. I denne forbindelse har appellanterne bemærket, at de appellerede kendelser er tilpasset Domstolens dom af 19. juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), og Rettens kendelse af 23. november 2015, EREF mod Kommissionen (T-694/14, EU:T:2015:915), selv om disse retsafgørelser vedrører retsakter, der i modsætning til de omtvistede retningslinjer overlader medlemsstaterne et skøn.

48 Ved at følge en sådan tilgang så Retten bort fra den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer er rettet til medlemsstaterne og ikke overlader disse nogen skønsmargen for så vidt angår de økonomiske sektorer, der er berettigede til støtte, som kan ydes i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87.

49 Henset til dette manglende skøn for medlemsstaterne burde Retten ifølge appellanterne have fulgt argumentationen i dom af 5. maj 1998, Dreyfus mod Kommissionen (C-386/96 P, EU:C:1998:193), hvis præmis 44 fastslår, at en borger, som ikke er adressat for en EU-retsakt, kan anses for at være umiddelbart berørt af denne retsakt, når adressaterne for den pågældende retsakt kun har en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme denne.

50 Retten tog med urette hensyn til den mulighed, at en medlemsstat kan foretage anmeldelse til Kommissionen af støtteforanstaltninger til virksomheder, som er aktive i andre sektorer end dem, der er opregnet i bilag I til de omtvistede retningslinjer, og at denne medlemsstat kan forsøge at godtgøre, at disse foranstaltninger ikke desto mindre er forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

51 I denne henseende har appellanterne gjort gældende, at selv om denne mulighed retligt set findes, ændrer dette intet ved den kendsgerning, at de omtvistede retningslinjer udelukker, at støtte i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 tildeles økonomiske aktører, der er aktive i sektorer, som ikke er nævnt i bilag I til retningslinjerne. Denne udelukkelse opvejes ikke af muligheden for tildeling af støtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Enhver forudsigelse vedrørende tildelingen af en sådan støtte er rent spekulativ, mens den i artikel 10a, stk. 6, omhandlede støtte er fastsat formelt i denne bestemmelse, som tilskynder til tildeling heraf.

52 Retten lagde endvidere den fejlagtige forudsætning til grund, at en erhvervsdrivende kun kan være umiddelbart berørt, hvis Kommissionen vedtager en afgørelse i henhold til forordning nr. 2015/1589. Domstolen har allerede på statsstøtteområdet fastslået, at en erhvervsdrivende

kan være umiddelbart berørt af en stillingtagen fra Kommissionen, uden at denne formelt har truffet en afgørelse i forhold til den erhvervsdrivende (dom af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 48-50).

53 Som følge af Rettens fejlagtige vurdering fratages appellanterne ethvert retsmiddel, selv om deres sag henhører under den situation, der bl.a. er omhandlet i præmis 33 i dom af 25. juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462), hvori et annullationssøgsmål skal kunne anlægges, for at der kan sikres en domstolsbeskyttelse.

54 I denne sidstnævnte henseende har appellanterne understreget, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at vedtage støtteforanstaltninger i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87. Det er ifølge appellanterne sandsynligt, at der ikke tildeles støtte, som er omhandlet i denne bestemmelse, og at der ikke vedtages nogen afgørelser fra Kommissionen i forhold til en sådan støtte. En sådan situation er økonomisk sammenlignelig med den, hvori Kommissionen erklærer en anmeldt støtte uforenelig med det indre marked. I den første situation råder appellanterne imidlertid ifølge Rettens argumentation ikke over noget retsmiddel, mens de i den anden situation råder over et sådant retsmiddel. Denne forskel er uantagelig, idet appellanterne i begge tilfælde er berørt på samme måde.

55 Domstolen har i øvrigt anerkendt, at det ikke er berettiget at forvente, at erhvervsdrivende, der er berørt af en EU-retsakt, fremkalder en negativ afgørelse fra en medlemsstat for at kunne anfægte denne EU-retsakt (dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 66). Det er heller ikke plausibelt at forvente, at medlemsstaterne tilsidesætter deres pligt til loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 4, stk. 3, TEU ved at anmelde støtte til sektoren for fremstilling af gødningsstoffer og nitrogenprodukter, når bilag I til de anfægtede retningslinjer ikke nævner denne sektor.

56 Ifølge Kommissionen skal dette andet appelanbringende ligeledes forkastes.

Domstolens bemærkninger

57 Som det fremgår af de omtvistede retningslinjers punkt 7 og 9, fastsætter disse de krav, der skal være opfyldt, for at de støtteforanstaltninger, der henhører under ETS, navnlig dem, som er omhandlet i artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87, kan anses for at være forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

58 Vedtagelsen af sådanne retningslinjer er et led i Kommissionens udøvelse af sin enekompetence til at vurdere støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen råder i denne forbindelse over et vidt skøn (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 37-39, og af 15.12.2022, Veejaam og Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 29).

59 Kommissionen har ved i retningslinjerne at fastsætte betingelserne for, hvornår støtteforanstaltninger kan anses for forenelige med det indre marked, og ved offentliggørelsen af disse retningslinjer, hvorved det tilkendegives, at den vil anvende reglerne heri, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af dette skøn i den forstand, at hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med disse regler, skal Kommissionen i princippet godkende den påtænkte støtte. Den kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom

ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 40, og af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 90).

60 Ifølge artikel 263, stk. 4, TEUF kan en fysisk eller juridisk person indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

61 Appellanterne kan ikke anses for adressater for de omtvistede retningslinjer. Henset til selve ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF forudsatte appellanternes søgsmålskompetence derfor i det mindste, således som Retten bemærkede i de appellerede kendelsers præmis 27, at disse retningslinjer berører dem umiddelbart.

62 Da betingelsen om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt, med samme ordlyd fremgår af såvel andet sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF som af denne bestemmelses tredje sætningsled, skal den have samme betydning i hvert af disse sætningsled (dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 73). Ifølge fast retspraksis kræver denne betingelse, at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første at den pågældende retsakt umiddelbart skal have indvirkning på denne persons retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, eftersom gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 16.3.2023, Kommissionen mod Jiangsu Seraphim Solar System og Rådet mod Jiangsu Seraphim Solar System og Kommissionen, C-439/20 P og C-441/20 P, EU:C:2023:211, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

63 De omtvistede retningslinjer, der bl.a. vedrører de støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 skal vedtage, har i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 59, den virkning, at Kommissionen i tilfælde af anmeldelse af en påtænkt statsstøtte, der følger de kriterier, som er fastsat i disse retningslinjer, herunder listen over støtteberettigede sektorer i bilag I dertil, i princippet skal godkende denne påtænkte statsstøtte.

64 Eftersom appellanterne er aktive i en sektor, der ikke er omfattet af dette bilag, er det udelukket, at de kan drage fordel af en sådan forpligtelse for Kommissionen.

65 Når dette er sagt, og som Retten i det væsentlige redegjorde for i de appellerede kendelsers præmis 39-41, bevirker disse retningslinjer ikke retligt set, at appellanterne fratages muligheden for at være berettiget til tildeling af den statsstøtte, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87.

66 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at vedtagelsen af retningslinjer ikke fritager Kommissionen for dens forpligtelse til at undersøge de særlige ekstraordinære omstændigheder, som en medlemsstat i et konkret tilfælde kan påberåbe sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, TEUF. Medlemsstaterne bevarer muligheden for at anmelde påtænkt statsstøtte, som ikke opfylder de ved denne meddelelse fastsatte betingelser, til Kommissionen, og sidstnævnte kan under særlige omstændigheder godkende sådan påtænkt støtte (jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 41 og 43, og af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 92 og 93).

67 Inden for rammerne af ETS er der således intet til hinder for, at en medlemsstat til fordel for virksomheder i en økonomisk sektor, der ikke er nævnt i bilag I til de omtvistede retningslinjer, anmelder en påtænkt støtte, som i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 har til formål at reducere en reel risiko for CO2-lækage, som denne sektor efter medlemsstatens opfattelse er underlagt, til Kommissionen og fremlægger de omstændigheder, der kan begrunde godkendelsen af denne påtænkte støtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, uanset den omstændighed, at Kommissionen ikke i disse retningslinjer har identificeret denne sektor som værende udsat for en sådan risiko.

68 Det følger heraf, således som Retten med rette fastslog, at de omtvistede retningslinjer, selv om de begrænser appellanternes muligheder for at opnå støtte i henhold til artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87, ikke i sig selv fastlægger deres berettigelse til en sådan støtte og således ikke umiddelbart påvirker deres retsstilling.

69 I modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, fratager den omstændighed, at de ikke har mulighed for at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af de omtvistede retningslinjer, dem ikke en effektiv domstolsbeskyttelse. Den processuelle EU-ret gør det muligt for en fysisk eller juridisk person at påberåbe sig retningslinjers ugyldighed til støtte for at anfægte en retsakt, der er vedtaget på grundlag af disse retningslinjer, som påvirker denne person på en måde, der opfylder betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. analogt dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 209-212).

70 For så vidt som appellanterne har påberåbt sig det tilfælde, at medlemsstaterne ikke beslutter at yde støtte som omhandlet i artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87, således at Kommissionen ikke vedtager nogen afgørelse om godkendelse eller afslag på godkendelse af en påtænkt støtte på grundlag af de omtvistede retningslinjer, skal det i øvrigt fastslås, at appellanterne i et sådant tilfælde ikke af denne grund kan befinde sig i en ufordelagtig konkurrencesituation i forhold til andre virksomheder, hvis økonomiske aktivitet er at finde i samme sektor som appellanternes. Under sådanne omstændigheder kræver den adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke, at de kan anfægte lovligheden af disse retningslinjer.

71 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at borgerne skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af Unionens retsorden (dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Den rettighed, som borgere har i henhold til EU-retten på statsstøtteområdet, er retten til ikke at blive udsat for en konkurrence, der fordrejes (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det følger af det ovenstående, at Rettens argumentation ikke er behæftet med en retlig fejl, og at det andet anbringende er ugrundet.

Det subsidiære anbringende

Parternes argumentation

73 Ifølge appellanterne burde Retten have realitetsbehandlet søgsmålene, inden den tog stilling til formaliteten. I denne forbindelse har de henvist til, at formalitetsindsigelser eller andre processuelle tvister i henhold til artikel 130, stk. 7, i Rettens procesreglement skal henskydes til behandling i forbindelse med sagens realitet, »hvis særlige omstændigheder begrunder det«. Af retsplejehensyn burde Retten have fastslået, at der foreligger sådanne omstændigheder i den foreliggende sag. For at vurdere de omtvistede retningslinjers retsvirkninger var det nemlig nødvendigt at høre argumenterne vedrørende realiteten.

74 Ifølge Kommissionen er dette subsidiære anbringende uvirksomt og under alle omstændigheder ugrundet.

Domstolens bemærkninger

75 Som Domstolen allerede har fastslået, tilkommer det Retten at bedømme, om en formalitetsindsigelse af retsplejehensyn skal påkendes straks, eller om den kan henskydes til behandlingen af realiteten. En behandling i forbindelse med sagens realitet er ikke nødvendig, når spørgsmålet om formalitetsindsigelsen ikke afhænger af bedømmelsen af de af appellanten påberåbte anbringender vedrørende realiteten (dom af 25.10.2017, Rumænien mod Kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

76 I det foreliggende tilfælde fremgår det af undersøgelsen af det andet af de to principale anbringender til støtte for appellerne, at Retten uden at undersøge realiteten med rette kunne konkludere, at appellanterne ikke havde søgsmålskompetence.

77 Herefter kan det subsidiære anbringende ikke tiltrædes.

78 Da ingen af anbringenderne er begrundede, skal appellerne forkastes i deres helhed.

Sagsomkostninger

79 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

80 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da appellanterne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i appelsagerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Appellerne i sagerne C-73/22 P og C-77/22 P forkastes.

2) **Grupa Azoty S.A., Azomureș SA og Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis bærer deres egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med appellen i sag C-73/22 P.**

3) **Advansa Manufacturing GmbH, Beaulieu International Group NV, Brilen SA, SA, Cordenka GmbH & Co. KG, Dolan GmbH, Enka International GmbH & Co. KG, Glanzstoff Longlaville SAS, Infinited Fiber Company Oy, Kelheim Fibres GmbH, Nurel SA, PHP Fibers GmbH, Teijin Aramid BV, Thrace Nonwovens & Geosynthetics monoprosopi AVEE mi yfanton yfasmaton kai geosynthetikon proïonton S.A. og Trevira GmbH bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med appellen i sag C-77/22 P.**

Underskrifter