Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

31. maj 2017*

»Appel — statsstøtte — afgørelse om at henlægge sagen — Europa-Kommissionens afslag på at behandle appellantens klage — støtte foreligger ikke ved afslutningen af den indledende undersøgelsesfase — rent bekræftende afgørelse — betingelser for, at vedtagelsen af en afgørelse om at henlægge sagen er lovlig«

I sag C-228/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 22. april 2016,

Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), Athen (Grækenland), ved avocat E. Bourtzalas, dikigoroi A. Oikonomou, E. Salaka, C. Synodinos og C. Tagaras og ved avocat D. Waelbroeck,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen, ved A. Bouchagiar og É. Gippini Fournier, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 2017,

afsagt følgende

* Processprog: græsk.

Dom

1 Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) har ved sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europiske Unions Rets kendelse af 9. februar 2016, DEI mod Kommissionen (T-639/14, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2016:77), hvorved Retten bestemte, at det var ufornødent at træffe afgørelse vedrørende selskabets søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse, der er indeholdt i skrivelse COMP/E3/ON/AB/ark *2014/61460 af 12. juni 2014, hvorved de af DEI indgivne klager vedrørende statsstøtte blev forkastet (herefter »afgørelsen af 12. juni 2014«).

Retsforskrifter

2 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), der var gældende, da afgørelsen af 12. juni 2014 blev vedtaget, bestemte følgende i artikel 4 med overskriften »Foreløbig undersøgelse af anmeldelsen og Kommissionens beslutninger«:

»1. Kommissionen behandler anmeldelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen vedtager en beslutning efter stk. 2, 3 eller 4, jf. dog artikel 8.

2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved afgørelse.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ganske vist er omfattet af [artikel 107, stk. 1, TEUF], men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med [det indre marked], beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med [det indre marked], i det følgende benævnt »beslutning om ikke at gøre indsigelse«. I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med [det indre marked], beslutter den at indlede proceduren efter [artikel 108, stk. 2, TEUF], i det følgende benævnt »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«.

[…]«

3 Forordningens artikel 13 med overskriften »Kommissionens beslutninger« bestemte i stk. 1:

»Undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en beslutning vedtaget efter artikel 4, stk. 2, 3 eller 4. […]«

Tvistens baggrund og afgørelsen af 12. juni 2014

4 DEI er elproducent i Grækenland. Selskabets kunder omfatter bl.a. Alouminion SA. Efter at der var opstået en tvist mellem disse to virksomheder vedrørende tariffen for den el, som DEI leverede, fastsatte den græske energireguleringsmyndighed en midlertidig tarif. DEI anførte i en klage til Kommissionen den 15. juni 2012, at denne tarif forpligtede selskabet til at levere el til Alouminion til en pris, der var lavere end markedsprisen, og at dette udgjorde ulovlig statsstøtte.

5 Den 31. oktober 2013 fastsatte en voldgiftsret, som DEI og Alouminion havde nedsat, med tilbagevirkende kraft en tarif for den el, som DEI leverede, som var endnu lavere end den tarif, som den græske energireguleringsmyndighed havde fastsat midlertidigt.

6 Den 23. december 2013 indgav DEI endnu en klage til Kommissionen, idet selskabet anførte, at voldgiftskendelsen også udgjorde statsstøtte.

7 Den 6. maj 2014 meddelte Kommissionen DEI sin foreløbige vurdering om, at der ikke var grundlag for at behandle klagen af 23. december 2013 med den begrundelse, at voldgiftskendelsen ikke udgjorde en foranstaltning, der kan tilregnes staten, og at den ikke medførte en fordel for Alouminion. Som svar herpå fremsendte DEI ved skrivelse af 6. juni 2014 yderligere bemærkninger til Kommissionen.

8 Ved afgørelsen af 12. juni 2014, som DEI modtog i form af en skrivelse, informerede Kommissionen bl.a. dette selskab om, at de bemærkninger, der var indeholdt i skrivelsen af 6. juni 2014, ikke rejste tvivl om den foreløbige vurdering, der fremgik af skrivelsen af 6. maj 2014, og at »Kommissionens tjenestegrene, GD for Konkurrence, følgelig konkluderede, at disse oplysninger ikke [var] tilstrækkelige til at begrunde en fornyet behandling af klage[n]«.

Sagen for Retten og den appellerede kendelse

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. august 2014 anlagde DEI sag med påstand om annullation af afgørelsen af 12. juni 2014.

10 Ved skrivelse af 7. oktober 2014 til Rettens Justitskontor anmodede appellanten og Kommissionen sammen om udsættelse af sagen i en periode på seks måneder, dvs. indtil den 7. april 2015, med henblik på, at Kommissionen kunne genbehandle de spørgsmål, der var rejst i stævningen. Denne anmodning blev imødekommet med kendelse afsagt af formanden for Rettens Fjerde Afdeling den 24. oktober 2014.

11 Den 25. marts 2015 vedtog Kommissionen afgørelse C(2015) 1942 final vedrørende angivelig statsstøtte SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP) tildelt Alouminion SA i form af el-tariffer, der er lavere end omkostningerne, efter en voldgiftskendelse (herefter »afgørelsen af 25. marts 2015«).

12 Ved to skrivelser af 27. april 2015 og af 19. juni 2015 til Rettens Justitskontor anmodede Kommissionen Retten om at fastslå, at søgsmålet til prøvelse af afgørelsen af 12. juni 2014 efter vedtagelsen af afgørelsen af 25. marts 2015 var uden genstand, og at det var ufornødent at træffe afgørelse om førstnævnte afgørelse. Ved skrivelse af 3. juli 2015 til Retten fremsendte appellanten sine bemærkninger til denne anmodning.

13 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 29. juni 2015 nedlagde appellanten påstand om annullation af afgørelsen af 25. marts 2015, hvilket søgsmål er genstand for sagen DEI mod Kommissionen (T-352/15), der verserer ved Retten.

14 Ved den appellerede kendelse fastslog Retten, at det var ufornødent at træffe afgørelse vedrørende annullationssøgsmålet til prøvelse af afgørelsen af 12. juni 2014 med den begrundelse, at afgørelsen af 25. marts 2015 havde ophævet og formelt erstattet førstnævnte afgørelse.

15 Retten fandt ikke, at de af appellanten fremførte argumenter kunne rejse tvivl om denne konklusion.

16 For det første fastslog Retten, at det ikke tilkom den at tage stilling til lovligheden af afgørelsen af 25. marts 2015, der er omfattet af formodningen for, at institutionernes retsakter er lovlige, så længe de ikke er tilbagekaldt. Retten forkastede således argumentet om, at denne afgørelse er ulovlig, således at søgsmålet i sag T-639/14 bevarede sin genstand.

17 For det andet tilbageviste Retten det af appellanten hævdede om, at selskabet fortsat havde en retlig interesse med henblik på at forhindre, at den rejste ulovlighed ville blive gentaget. Ifølge Retten fremgår den angiveligt ulovlige begrundelse, dvs. at den omhandlede foranstaltning ikke kan tilregnes staten, ikke af afgørelsen af 12. juni 2014. Spørgsmålet, om appellanten havde ført bevis for, at der foreligger en tilsidesættelse af statsstøttereglerne, er under alle omstændigheder genstand for søgsmålet til prøvelse af afgørelsen af 25. marts 2015.

18 For det tredje og sidste fastslog Retten, at det heller ikke var fornødent at træffe afgørelse om søgsmålet for så vidt angår klagen af 15. juni 2012, eftersom Kommissionen med sin afgørelse af 25. marts 2015 indirekte havde forkastet denne klage.

Parternes påstande

19 DEI har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede kendelse ophæves.

— Sagen hjemvises til Retten med henblik på dennes stillingtagen til selskabets påstande, hvormed det har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 12. juni 2014, og

— Kommissionen tilpligtes at betale alle omkostninger, der er afholdt såvel i første instans som i forbindelse med appelsagen.

20 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Appellen

Parternes argumenter

21 Appellanten har med det første anbringende i det væsentlige anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede kendelses præmis 36 fastslog, at afgørelsen af 25. marts 2015 formelt havde erstattet afgørelsen af 12. juni 2014. Retten undlod dels at efterprøve lovligheden og gyldigheden af denne angivelige erstatning, dels at undersøge det juridiske grundlag og den retlige procedure, der skal følges med henblik på en sådan erstatning af en afgørelse.

22 Retten konkluderede således med urette, at afgørelsen af 12. juni 2014 »ikke [længere] henhørte under Unionens juridiske system«, og at sag T-639/14 følgelig havde mistet sin genstand.

23 Desuden indebærer tilbagevisningen af det første anbringende, at den retlige fejl, som Retten begik, får retskraft, hvilket påvirker selskabets søgsmål i sag T-352/15 direkte. I denne sag har appellanten således i forbindelse med sit første anbringende bestridt, at afgørelsen af 25. marts 2015 lovligt kunne erstatte afgørelsen af 12. juni 2014. Stadfæstelsen af den appellerede kendelse medfører derfor automatisk, at det første annullationsanbringende i sag T-352/15 forkastes.

24 Hertil kommer, at den appellerede kendelse som følge af den manglende begrundelse for denne angivelige erstatning ligeledes er behæftet med en begrundelsesmangel.

25 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at den appellerede kendelses præmis 36 og 37 er behørigt begrundede, eftersom det for det første fremgår af appelskriftet, at appellanten var fuldt ud i stand til at forstå Rettens ræsonnement, og Rettens overvejelser for det andet gør det muligt for Domstolen at udøve sin kontrol. I realiteten er appellanten uenig i begrundelsen i den appellerede kendelse.

26 Når dette er sagt, undlod Retten med rette at foretage en undersøgelse af, om erstatningen af afgørelsen af 12. juni 2014 med afgørelsen af 25. marts 2015 var lovlig, for så vidt som sidstnævnte ikke var genstanden for sag T-639/14. Lovligheden af afgørelsen af 25. marts 2015 er genstanden for søgsmålet i sag T-352/15. Så længe afgørelsen af 25. marts 2015 ikke er annulleret, er den omfattet af formodningen for EU-retsakters gyldighed, og den skal have retsvirkninger.

27 Desuden medfører annullationen af afgørelsen af 12. juni 2014 ingen fordel for appellanten i forhold til selskabets nuværende situation, eftersom Kommissionen med vedtagelsen af afgørelsen af 25. marts 2015 faktisk anticiperede muligheden for, at Retten annullerede afgørelsen af 12. juni 2014 med den begrundelse, at den var behæftet med en formel fejl. Denne afgørelse består således blot af en skrivelse, der er underskrevet af en tjenestemand, og er ikke en »officiel kommissionsafgørelse«, der er offentliggjort som en sådan. Annullationen af afgørelsen af 12. juni 2014 pålagde således under alle omstændigheder Kommissionen at vedtage en officiel afgørelse, såsom afgørelsen af 25. marts 2015.

28 Henset til disse betragtninger er det Kommissionens opfattelse, at den appellerede kendelses retskraft ikke kan påvirke de annullationsanbringender, der er rejst i sag T-352/15.

Domstolens bemærkninger

29 Det følger således af Domstolens praksis, at når de interesserede parter eventuelt har fremsat supplerende bemærkninger, eller den rimelige frist er udløbet, bestemmer artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, at Kommissionen skal afslutte den indledende undersøgelsesfase ved en beslutning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, 3 eller 4, nemlig en beslutning om, at der ikke foreligger støtte, om ikke at rejse indsigelser eller om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (jf. dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 63).

30 Som det således fremgår af den appellerede kendelses præmis 15-18, besluttede Kommissionen ved afgørelse af 12. juni 2014 at henlægge sagen, hvorved den besluttede at afslutte den indledende undersøgelsesprocedure, som var foranlediget af appellantens klage, og fastslog, at den påbegyndte undersøgelse ikke havde gjort det muligt at fastslå, at der forelå en støtte som omhandlet i artikel 107 TEUF, og Kommissionen afslog derfor at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

31 Kommissionen tog herved endelig stilling til appellantens anmodning om, at det blev fastslået, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF. Eftersom afgørelsen af 12. juni 2014 indebar, at appellanten ikke kunne fremsætte bemærkninger under den formelle undersøgelsesprocedure, har den desuden bindende retsvirkninger, som kan berøre appellantens interesser. Denne afgørelse udgør derfor en anfægtelig akt som omhandlet i artikel 263 TEUF (jf. dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 66).

32 Selv om Domstolen har fastslået, at Kommissionen kan tilbagekalde en afgørelse om henlæggelse af en klage vedrørende en angivelig ulovlig støtte for at afhjælpe en ulovlighed ved nævnte afgørelse (dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 70), kan en rent bekræftende afgørelse ikke anses for en sådan tilbagekaldelse.

33 I denne henseende skal det bemærkes, at en retsakt blot er en bekræftelse af en tidligere retsakt, når den ikke indeholder noget nyt element i forhold til denne (dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Nederlandene og ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

34 Derimod er en retsakt, hvormed den berørte gives helt eller delvis medhold i klagen, ikke en bekræftelse af en tidligere afgørelse om afslag (jf. i denne retning dom af 28.5.1980, Kuhner mod Kommissionen, 33/79 og 75/79, EU:C:1980:139, præmis 9).

35 Desuden kan en sag, der anlægges til prøvelse af en bekræftende afgørelse, kun afvises, hvis den bekræftede afgørelse er blevet endelig i forhold til den pågældende, idet der ikke er anlagt sag til prøvelse inden søgsmålsfristens udløb. Hvis afgørelsen derimod ikke er blevet endelig, har den pågældende ret til at få efterprøvet den bekræftede afgørelse eller begge afgørelserne (dom af 18.12.2007, Weißenfels mod Parlamentet, C-135/06 P, EU:C:2007:812, præmis 54).

36 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at afgørelsen af 25. marts 2015 blot bekræfter afgørelsen af 12. juni 2014, eftersom Kommissionen efter en fornyet undersøgelse af de elementer, der var blevet forelagt for den, alene gentog sit afslag på at indlede den formelle undersøgelsesprocedure uden i øvrigt at tilføje et nyt element. Følgelig er afgørelsen af 12. juni 2014 ikke blevet tilbagekaldt af afgørelsen af 25. marts 2015.

37 Hertil kommer, at såfremt det tiltrædes, at Kommissionens vedtagelse af en ny afgørelse i et sådant tilfælde medfører, at det er ufornødent at træffe afgørelse i et annullationssøgsmål, som er anlagt til prøvelse af den oprindelige afgørelse, vil dette efter sin art udgøre en hindring for en effektiv adgang til retsmidler for en domstol.

38 Det vil således være tilstrækkeligt, at Kommissionen henlægger den klage, som den interesserede part har indgivet, og, når denne part har anlagt en retssag, genåbner nævnte institution den indledende undersøgelsesfase og gentager denne proces så ofte, det er nødvendigt for at undgå enhver domstolskontrol (dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 68).

39 Dette gælder så meget desto mere, når Kommissionen, som i nærværende sag, under sagens behandling for Retten efter anlæggelsen af et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse om henlæggelse af en klage anmoder om udsættelse af denne sag med henblik på en fornyet undersøgelse af sagen og derefter blot bekræfter sin oprindelige afgørelse.

40 Det kan kun forholde sig anderledes, hvis Kommissionen erstatter en afgørelse om henlæggelse af en klage for at afhjælpe en ulovlighed ved nævnte afgørelse samtidigt med, at den angiver arten af den ulovlighed, som denne afgørelse er behæftet med (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-362/09 P, EU:C:2010:783, præmis 70).

41 Under alle omstændigheder fremgår det imidlertid ikke af afgørelsen af 25. marts 2015, at Kommissionen med vedtagelsen af denne afgørelse havde til hensigt at tilbagekalde afgørelsen af 12. juni 2014 med henblik på at afhjælpe en ulovlighed, som denne afgørelse var behæftet med.

42 Det havde derfor været muligt for Retten i nærværende sag – med henblik på at lette en forsvarlig retspleje – bl.a. at forespørge appellanten, om denne efter vedtagelsen af afgørelsen af 25. marts 2015 agtede at tilpasse sine påstande og ligeledes rette dem mod denne afgørelse, således som en sagsøger har mulighed for at anmode om i henhold til artikel 86 i Rettens procesreglement i det tilfælde, at en retsakt, der er genstand for et annullationssøgsmål, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand.

43 Henset til ovenstående betragtninger var det med urette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 36 og 37 fastslog, at afgørelsen af 25. marts 2015 formelt havde erstattet afgørelsen af 12. juni 2014, og at tvisten dermed var uden genstand, således at det var ufornødent at træffe afgørelse vedrørende nævnte tvist.

44 Følgelig tages appellen til følge, og den appellerede kendelse ophæves, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender og argumenter.

Søgsmålet for Retten

45 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

46 Dette er ikke tilfældet i nærværende sag, idet Retten fastslog, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen uden at have undersøgt, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, og uden at have prøvet sagens realitet, hvorfor Domstolen finder, at den ikke kan afgøre sagen på det foreliggende grundlag, at sagen bør hjemvises til Retten, og at afgørelsen om sagsomkostningerne skal udsættes.

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

1) **Den Europæiske Unions Rets kendelse af 9. februar 2016, DEI mod Kommissionen (T-639/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:77), ophæves.**

2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret.**

3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter