Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)

3. marts 2015 *

»Annullationssøgsmål — statsstøtte — støtte ydet af en nederlandsk kommune til en professionel fodboldklub — afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF — støtteforanstaltning, der på datoen for afgørelsen er fuldstændig gennemført — formaliteten — anfægtelig retsakt«

I sag T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Nederlandene) ved advokaterne H. Janssen og S. van der Heul,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved S. Noë og B. Stromsky, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse K(2013) 1152 endelig af 6. marts 2013 om støtte til de professionelle nederlandske fodboldklubber Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV og FC Den Bosch i 2008-2011 [statsstøttesag SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)],

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne I. Labucka (refererende dommer) og V. Kreuschitz,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Kendelse

Tvistens baggrund

1 Som følge af en række klager om, at flere nederlandske kommuner havde ydet støtte til professionelle fodboldklubber i økonomiske vanskeligheder, sendte Europa-Kommissionen den 27. maj 2011 og den 6. juli 2011 anmodninger om oplysninger til Kongeriget Nederlandene. Kommissionen modtog svarene på spørgsmålene henholdsvis den 26. og 28. juli 2011 og den 1. september 2011.

2 En af disse ydelser af støtte vedrørte sagsøgeren, Gemeente Nijmegens tilbagekøb, den 28. september 2010, af en ret til erhvervelse (herefter »tilbagekøbstransaktionen«) af sportskomplekset »De Eendracht«. Denne ret var blevet tildelt den professionelle fodboldklub Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) i henhold til en lejekontrakt om det pågældende sportskompleks, indgået mellem sagsøgeren og NEC.

3 Ved afgørelse K(2013) 1152 endelig af 6. marts 2013 om støtte tildelt de professionelle nederlandske fodboldklubber Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV og FC Den Bosch i 2008-2011 [statsstøttesag SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)] (herefter »den anfægtede afgørelse«) indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF, i henhold til artikel 4, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT L 83, s. 1), i henseende til bl.a. tilbagekøbstransaktionen.

4 Under udarbejdelsen af den foreløbige vurdering bemærkede Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at tilbagekøbstransaktionen måtte betragtes som statsstøtte, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF (jf. 45.-50. betragtning til den anfægtede afgørelse), og at der var alvorlig tvivl om, hvorvidt denne var forenelig med det indre marked.

Retsforhandlinger og parternes påstande

5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. maj 2013 har sagsøgeren anlagt denne sag.

6 Ved særskilt indlæg indleveret til Rettens Justitskontor den 7. august 2013 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

7 Sagsøgeren fremsatte sine synspunkter vedrørende formalitetsindsigelsen den 26. september 2013.

8 Den 26. maj 2014 opfordrede Retten parterne til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende betydningen for den foreliggende sag af dom af 21. november, Deutsche Lufthansa (C-284/12, Sml., EU:C:2013:755), og kendelse af 4. april 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Parterne har besvaret spørgsmålene inden for de fastsatte frister.

9 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, »for så vidt som den vedrører formodet statsstøtte [ydet] til NEC«.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 Sagsøgeren har i sine skriftlige bemærkninger til Kommissionens afvisningspåstand nedlagt følgende påstande:

— Formalitetsindsigelsen forkastes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

12 I henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, kan Retten, såfremt en part fremsætter begæring herom, tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I henhold til samme artikels stk. 3 forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet.

13 I den foreliggende sag finder Retten de oplysninger, der fremgår af sagen, tilstrækkelige, hvorfor det er ufornødent at indlede mundtlige forhandlinger.

Parternes argumenter

14 I sin formalitetsindsigelse har Kommissionen først og fremmest gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er af foreløbig eller af rent forberedende karakter, idet dens endelige stillingtagen om den pågældende støtte skal fastsættes i den afgørelse, der træffes ved afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

15 Dernæst har Kommissionen fremhævet, at den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag er rettet mod en foranstaltning, der fuldt ud er gennemført, således at afgørelsen ikke pålægger medlemsstaterne at indstille gennemførelsen af foranstaltningen, i modsætning til en foranstaltning, der er under gennemførelse.

16 Ifølge Kommissionen kan de nationale domstole heller ikke kræve, at den pågældende støtte indstilles, da denne allerede er blevet tildelt.

17 Hvad angår den betydning, som dom Deutsche Lufthansa, nævnt ovenfor i præmis 8 (EU:C:2013:755), og kendelse Flughafen Lübeck, nævnt ovenfor i præmis 8 (EU:C:2014:240), har for den foreliggende sag, har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at disse afgørelser ikke er af afgørende betydning. Den har gjort gældende, at der i henhold til retspraksis skal sondres mellem gennemførte støtteforanstaltninger, såsom tilbagekøbstransaktionen, og støtteforanstaltninger, der er under gennemførelse. Kommissionen finder ligeledes, at spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, afhænger af, om der verserer en sag ved de nationale domstole om indstilling af støtten og tilbagesøgning af allerede udbetalte beløb, og den bemærker, at det altid er muligt for støttemodtageren at anfægte en afgørelse som den anfægtede afgørelse gennem et præjudicielt spørgsmål.

18 Endelig har Kommissionen bemærket, at dét at antage et sådant søgsmål til realitetsbehandling hverken ville være foreneligt med kompetencefordelingen mellem Unionens retsinstanser og Kommissionen selv, med de i traktaten fastlagte retsmidler eller med retsplejehensyn og en korrekt gennemførelse af den administrative procedure for Kommissionen, idet Unionens retsinstanser anmodes om at foretage en vurdering af spørgsmål, som Kommissionen endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig om. Realitetsbehandlingen af en sådan sag ville foregribe behandlingen af sagens realitet og medføre en sammenblanding af forskellige faser af den administrative sagsbehandling og domstolsprøvelsen.

19 Sagsøgeren har først og fremmest anført, at i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, kan det ikke udledes af Rettens praksis, at der skal sondres mellem foranstaltninger, der allerede er gennemført, og foranstaltninger, der er under gennemførelse.

20 Ifølge sagsøgeren kan det ikke udelukkes, at en afgørelse, såsom den anfægtede afgørelse, kan få sådanne retsvirkninger, at en sag til prøvelse af den pågældende afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

21 Dernæst har sagsøgeren gjort gældende, at den nationale domstol var bundet af Kommissionens stillingtagen i den anfægtede afgørelse. Når Kommissionen har besluttet at indlede en formel undersøgelsesprocedure, kan, og i givet fald skal, den nationale domstol foreløbigt kræve støtten tilbagebetalt. I denne henseende kan den nationale domstol, såfremt Kommissionen og den nationale domstol er uenige om vurderingen, kun forkaste en påstand om tilbagebetaling, hvis den forinden har stillet et præjudicielt spørgsmål til Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

22 Hvad angår spørgsmålet om betydningen for den foreliggende sag af dom Deutsche Lufthansa, nævnt ovenfor i præmis 8 (EU:C:2013:755), og kendelse Flughafen Lübeck, nævnt ovenfor i præmis 8 (EU:C:2014:240), har sagsøgeren gjort gældende, at det følger af retspraksis, at en afgørelse som den anfægtede afgørelse har en ubetinget bindende virkning, der bevirker, at de nationale domstole er forpligtede til at antage, at en tilsidesættelse af indstillelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF har fundet sted, og til at vedtage passende foranstaltninger i forbindelse med de sager, der verserer for disse domstole. Ifølge sagsøgeren har en national domstol ikke længere ret til selv i forbindelse med en sag, der verserer for denne, at vurdere, om den foranstaltning, i henseende til hvilken Kommissionen har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, udgør statsstøtte eller ej, selv om vurderingerne i Kommissionens afgørelse har en indledende karakter.

23 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har negative følger, idet den skaber væsentlige tvivl om gyldigheden af den pågældende foranstaltning. Ifølge sagsøgeren udgør muligheden for at påberåbe sig den anfægtede afgørelse for de nationale domstole og påvirkningen af NEC's forretningsmæssige forbindelser retsvirkninger, som udspringer af den pågældende afgørelse, uafhængigt af forpligtelsen til at indstille gennemførelsen af den pågældende foranstaltning.

24 I denne henseende har Kommissionen gjort gældende, at der er tale om faktiske følger, som ikke kan anses for bindende retsvirkninger, der i væsentlig grad ændrer sagsøgerens retsstilling.

25 Ifølge sagsøgeren har tvivlen om den pågældende foranstaltnings gyldighed ligeledes negative virkninger for den legalitetskontrol, der er foreskrevet i kommuneloven og udført af dens revisor. Når således revisoren, i forbindelse med dennes kontrol, opdager risici for ulovligheder, som sagsøgeren ikke kan forklare, skal han redegøre herfor i sin rapport, hvilket indebærer, at den anfægtede afgørelse påvirker sagsøgerens situation.

26 Endelig finder sagsøgeren, at den foreløbige karakter af Kommissionens vurdering om, hvorvidt der i det foreliggende tilfælde foreligger statsstøtte, ikke har nogen betydning for, om sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som afgørelsen har eller vil få selvstændige retsvirkninger. Retten skal i princippet udøve en fuldstændig kontrol med en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såsom den anfægtede afgørelse. Denne kontrol begrænser sig imidlertid til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen, henset til de oplysninger, denne rådede over, lovligt kunne træffe en foreløbig konklusion om, at der forelå støtte eller i det mindste forelå alvorlig tvivl herom.

Rettens bemærkninger

27 Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at annullationssøgsmålet i medfør af artikel 263 TEUF kan rettes mod alle retsakter, som institutionerne vedtager, uanset deres karakter eller form, og som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. dom af 17.7.2008, C-521/06 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, Sml., EU:C:2008:422, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

28 Det skal ligeledes bemærkes, at det, når det drejer sig om retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, kun er foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, der kan anfægtes, i modsætning til foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (jf. dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, Sml., EU:C:1981:264, præmis 10, og af 18.12.1992, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, T-10/92 – T-12/92 og T-15/92, Sml., EU:T:1992:123, præmis 28, samt kendelse af 21.11.2005, Tramarin mod Kommissionen, T-426/04, Sml., EU:T:2005:405, præmis 25).

29 Hvad angår en afgørelse fra Kommissionen om at indlede en formel undersøgelsesprocedure af en statsstøtte, såsom den anfægtede afgørelse, følger det af retspraksis, at en sådan afgørelse kan udgøre en anfægtelig retsakt, for så vidt som den kan få selvstændige retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, Sml., herefter »dom Tirrenia«, EU:C:2001:528, præmis 62 og 69, af 24.10.2013, Deutsche Post mod Kommissionen, C-77/12 P, EU:C:2013:695, præmis 53, og af 23.10.2002, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-346/99 – T-348/99, Sml., EU:T:2002:259, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis), dvs. når en sådan afgørelse har en bindende retsvirkning, der er tilstrækkelig umiddelbar og sikker for den medlemsstat, den er rettet til, og for modtageren eller modtagerne af den pågældende støtte.

30 Det er bl.a. tilfældet med den forpligtelse, der påhviler medlemsstaten, til at indstille en støtteforanstaltning, der gennemføres uden at være blevet meddelt, og som stadig er under gennemførelse på det tidspunkt, hvor beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedtages (jf. i denne retning domme Tirrenia, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:C:2001:528, præmis 59 og 62, og Deutsche Post mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:C:2013:695, præmis 52).

31 Ifølge retspraksis vil en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, der er under gennemførelse og af Kommissionen betegnes som ny støtte, nødvendigvis ændre retsvirkningerne af den omhandlede foranstaltning og retsstillingen for de virksomheder, der modtager støtten, navnlig for så vidt angår den fortsatte gennemførelse af foranstaltningen. Som det fremgår af retspraksis, og som Kommissionen har erkendt, gælder denne konklusion ikke kun i det tilfælde, hvor den foranstaltning, der er under gennemførelse af myndighederne i den pågældende medlemsstat, anses for en eksisterende støtte, men ligeledes i det tilfælde, hvor disse myndigheder finder, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte (jf. i denne retning domme Tirrenia, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:C:2001:528, præmis 57-59, Deutsche Post mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:C:2013:695, præmis 52, og Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:T:2002:259, præmis 33 og 34).

32 Endvidere er det fastslået, at når Kommissionen har indledt den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, der er under gennemførelse, skal de nationale retter følgelig træffe alle nødvendige forholdsregler for at drage konsekvenserne af en eventuel tilsidesættelse af pligten til at indstille gennemførelsen af den nævnte foranstaltning.

33 De nationale retter kan med henblik herpå beslutte at indstille gennemførelsen af den nævnte foranstaltning og pålægge tilbagesøgning af allerede udbetalte beløb. Retterne kan ligeledes beslutte at træffe foreløbige forholdsregler for at beskytte dels de berørte parters interesser, dels den effektive virkning af Kommissionens afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (dom Deutsche Lufthansa, nævnt ovenfor i præmis 8, EU:C:2013:755, præmis 42 og 43).

34 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal fastslås, om den anfægtede afgørelse vedrørende den pågældende foranstaltning har en tilstrækkelig umiddelbar og sikker bindende virkning for den medlemsstat, den er rettet til, og for den undersøgte støtteforanstaltnings modtager eller modtagere.

35 Det skal på den ene side bemærkes, at tilbagekøbstransaktionen allerede var fuldt ud gennemført, da den anfægtede afgørelse blev vedtaget.

36 På den anden side vedrører den pågældende afgørelse udtrykkeligt en ny støtteforanstaltning, der ikke er meddelt, og hvor sagsøgeren aldrig har foregivet, at der var tale om en eksisterende støtte, med henblik på deraf at udlede, at den pågældende afgørelse havde selvstændige retsvirkninger alene på grund af Kommissionens valg af proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 30.6.1992, Spanien mod Kommissionen, C-312/90, Sml., EU:C:1992:282, præmis 20-24).

37 I modsætning til en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, der er under gennemførelse, medfører en afgørelse af denne karakter, som vedrører en foranstaltning, der er fuldt ud gennemført, i princippet ikke selvstændige retsvirkninger, da den ikke har en tilstrækkelig umiddelbar og sikker bindende virkning for den medlemsstat, den er rettet til, og for den undersøgte støtteforanstaltnings modtager eller modtagere.

38 I denne henseende skal det først bemærkes, at det i den foreliggende sag er ubestridt, at den pågældende foranstaltning ikke kan indstilles, da den allerede var fuldt ud gennemført på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget.

39 Hvad herefter angår indstillingen af den pågældende foranstaltning kan den anfægtede afgørelse ikke have tilstrækkelig umiddelbar og sikker bindende virkning for medlemsstaten og navnlig ikke for de nationale domstole.

40 For det andet kan den anfægtede afgørelse, henset til dens indhold og rækkevidde, ikke medføre, at den pågældende medlemsstat forpligtes til at tilbagesøge den støtte, der blev tildelt ved den pågældende foranstaltning.

41 Det fremgår først af forordning nr. 659/1999, at Kommissionen er underlagt strenge betingelser, når den vil pålægge den pågældende medlemsstat en foreløbig tilbagesøgning af støtte.

42 I denne henseende kræver artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, at der ikke er tvivl om den pågældende foranstaltnings karakter af støtte, at der må handles hurtigt, og at der er alvorlig risiko for omfattende og uoprettelig skade for en konkurrent.

43 Sådanne betingelser, som er fastsat for vedtagelsen af en anden afgørelse med et andet anvendelsesområde end den anfægtede afgørelse, udgør indicier for, at der ikke foreligger en almindelig pligt for den medlemsstat, afgørelsen er rettet til, til tilbagesøgning af ulovligt betalt støtte, som følger af denne sidstnævnte afgørelse alene.

44 Selv om den nationale ret, der er forelagt en sag herom, vil kunne være forpligtet til at kræve tilbagesøgning af den pågældende støtte, uanset om den pågældende foranstaltning er under gennemførelse eller ej på tidspunktet for afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kan dette ikke bevirke, at den pågældende afgørelse får en tilstrækkelig umiddelbar og sikker bindende virkning.

45 Den forpligtelse, der påhviler den nationale ret, til at vedtage retsbevarende foranstaltninger under en tvist vedrørende en eventuel støtteforanstaltning, kræver, at betingelserne for sådanne foranstaltninger er opfyldt, dvs. at der ikke er tvivl om kvalifikationen som statsstøtte, at støtten er ved at blive eller er blevet gennemført, og at der ikke er konstateret ekstraordinære omstændigheder, som gør en tilbagesøgning uhensigtsmæssig (jf. i denne retning dom af 11.3.2010, CELF og ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Sml., EU:C:2010:136, præmis 36).

46 I øvrigt skal det fremhæves, at der ikke er nogen absolut og ubetinget pligt for den nationale ret til automatisk at følge Kommissionens foreløbige vurdering. Det er allerede blevet fastslået, at hvis den nationale ret er i tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende foranstaltning udgør støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, eller vedrørende gyldigheden eller fortolkningen af afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kan den for det første anmode Kommissionen om nærmere oplysninger, for det andet kan eller skal den i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom Deutsche Lufthansa, nævnt ovenfor i præmis 8, EU:C:2013:755, præmis 44).

47 Endelig skal det under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren i den foreliggende sag på ingen måde har dokumenteret at have anlagt sag ved den nationale ret.

48 Herefter må det for så vidt angår tilbagesøgningen af støtten fastslås, at den anfægtede afgørelse ikke har tilstrækkelig umiddelbar og sikker bindende virkning for medlemsstaten og navnlig ikke for de nationale retter.

49 For det tredje kan det ikke fastslås, at ændringen i NEC's forretningsmæssige forbindelser, der følger af usikkerheden med hensyn til den pågældende foranstaltnings gyldighed, kan udgøre selvstændige retsvirkninger, som er tilknyttet den anfægtede afgørelse.

50 Der kan ikke etableres nogen åbenbar årsagssammenhæng mellem tvivlen om den pågældende foranstaltnings lovlighed og sagsøgerens retlige situation.

51 I øvrigt kan den forretningsmæssige usikkerhed og de øvrige erhvervsdrivendes opfattelse vedrørende situationen for en støttemodtager, såsom den situation, som sagsøgeren i den foreliggende sag befinder sig i, ikke anses for at udgøre bindende retsvirkninger, da der kun er tale om en faktisk følge og ikke en retsvirkning, som afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure tilsigter at fremkalde (jf. i denne retning og analogt kendelse af 7.7.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81 R og 190/81 R, Sml., EU:C:1981:165, præmis 19, samt dom af 1.12.2005, Italien mod Kommissionen, C-301/03, Sml., EU:C:2005:727, præmis 30, og af 20.5.2010, Tyskland mod Kommissionen, T-258/06, Sml., EU:T:2010:214, præmis 151).

52 Sagsøgeren kan herefter ikke påstå, at den anfægtede beslutning har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling.

53 Derfor kan den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag ikke anses for at udgøre en anfægtelig retsakt.

54 Herefter må sagen afvises.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Gemeente Nijmegen betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 3. marts 2015.

E. Coulon
Justitssekretær

M. Prek
Afdelingsformand