Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (fjärde avdelningen)

den 3 mars 2014*

”Talan om ogiltigförklaring — Statligt stöd — Stöd som beviljats av en nederländsk kommun till en professionell fotbollsklubb — Beslut om att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF — Stödåtgärd som genomförts i sin helhet när beslutet antogs — Upptagande till sakprövning — Akt mot vilken talan kan väckas”

I mål T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Nederländerna), företrädd av H. Janssen och S. van der Heul, avocats,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Noë och B. Stromsky, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (2013) 1152 final av den 6 mars 2013 beträffande stöd som beviljats de nederländska professionella fotbollsklubbarna Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV och FC Den Bosch åren 2008-2011 (statligt stöd nr SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN),

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden M. Prek samt domarna I. Labucka (referent) och V. Kreuschitz,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

Beslut

Bakgrund till tvisten

1 Europeiska kommissionen mottog ett antal klagomål om att flera kommuner i Nederländerna hade beviljat stöd till professionella fotbollsklubbar i ekonomiska svårigheter. Europeiska kommissionen begärde uppgifter från Konungariket Nederländerna genom skrivelser av den 27 maj 2011 och av den 6 juli 2011. Svar inkom den 26 juli, den 28 juli 2011 respektive den 1 september 2011.

2 En av de ifrågasatta stödåtgärderna rörde att sökanden, Gemeente Nijmegen (nedan även kallad kommunen), den 28 september 2010 förvärvat en köpoption (nedan kallat det omtvistade förvärvet) avseende det multifunktionella sportkomplexet ”De Eendracht”. Denna köpoption gavs till den professionella fotbollsklubben Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) efter utgången av ett hyresavtal avseende denna anläggning mellan sökanden och NEC.

3 Genom kommissionens beslut C (2013) 1152 final av den 6 mars 2013 beträffande stöd som beviljats de nederländska professionella fotbollsklubbarna Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV och FC Den Bosch åren 2008-2011 (statligt stöd nr SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) (nedan kallat det angripna beslutet) inledde kommissionen det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF, med tillämpning av artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1), bland annat vad avser det omtvistade förvärvet.

4 Kommissionen förklarade i det angripna beslutet, efter en preliminär bedömning, att det omtvistade förvärvet provisoriskt skulle anses utgöra ett statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (se skälen 45-50 i det angripna beslutet), och att det förelåg allvarliga tvivel på huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden.

Förfarandet och parternas yrkanden

5 Sökanden har väckt förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 juni 2013.

6 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 7 augusti 2013 framställde svaranden, med stöd av artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler, en invändning om rättegångshinder.

7 Sökanden inkom den 26 september 2013 med yttrande över denna invändning.

8 Tribunalen anmodade den 26 maj 2014 parterna att ange hur förevarande mål, enligt deras mening, eventuellt påverkas av dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, REU, EU:C:2013:755), och beslut av den 4 april 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Parterna inkom med svar inom föreskriven frist.

9 Sökanden har i sin ansökan yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, ”i den del som rör det påstådda statliga stödet till NEC”, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Sökanden har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder yrkat att tribunalen ska

— avslå invändningen om rättegångshinder, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

12 Enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva saken prövas. Det anges i punkt 3 i samma artikel att målets fortsatta handläggning ska vara muntlig, om inte tribunalen bestämmer annat.

13 I förevarande fall anser tribunalen att den har tillräckligt underlag för avgörandet genom handlingarna i akten, och att det saknas anledning att inleda det muntliga förfarandet.

Parternas argument

14 Kommissionen har i sin invändning om rättegångshinder inledningsvis gjort gällande att det angripna beslutet utgör en preliminär eller enbart förberedande åtgärd, eftersom kommissionen slutgiltigt tar ställning till den aktuella stödåtgärden först i det beslut som kommissionen fattar när det formella granskningsförfarandet har avslutats.

15 Kommissionen har vidare understrukit att det angripna beslutet i förevarande fall rör en åtgärd som redan genomförts i sin helhet, varför nämnda beslut inte innebär att medlemsstaterna måste avbryta genomförandet av åtgärden, vilket däremot är fallet med en åtgärd som fortfarande genomförs.

16 På samma sätt kan enligt kommissionen de nationella domstolarna inte längre besluta att genomförandet av den aktuella stödåtgärden ska avbrytas, eftersom stödet redan har beviljats.

17 Vad avser frågan hur förevarande mål eventuellt påverkas av dom Deutsche Lufthansa, punkt 8 ovan (EU:C:2013:755), och beslut Flughafen Lübeck, punkt 8 ovan (EU:C:2014:240), har kommissionen i huvudsak gjort gällande att dessa avgöranden inte är avgörande. Kommissionen har understrukit att det enligt rättspraxis ska göras åtskillnad mellan genomförda stödåtgärder, som det omtvistade förvärvet, och stödåtgärder som fortfarande genomförs. Kommissionen anser även att förevarande talan endast kan upptas till prövning om det pågår ett mål vid en nationell domstol där det yrkas att stödåtgärden ska upphöra och att redan utbetalda belopp ska återkrävas. Kommissionen har vidare understrukit att stödmottagaren fortfarande kan angripa ett beslut som det angripna beslutet genom att yrka att den nationella domstolen begär förhandsavgörande från EU-domstolen.

18 Kommissionen har slutligen anfört att det skulle vara oförenligt med fördragets system för befogenhetsfördelning mellan kommissionen och unionsdomstolen och med fördragets rättsmedelssystem, liksom med kraven på god rättsskipning och ett korrekt genomförande av kommissionens administrativa förfarande att ta upp talan till prövning. Unionsdomstolen skulle nämligen då ha att pröva frågor som kommissionen ännu inte har haft tillfälle att uttala sig om. En prövning i sak av en sådan talan skulle föregripa prövningen av ärendet i sak och leda till en sammanblandning av de olika stegen i det administrativa förfarandet och i domstolsförfarandet.

19 Sökanden anser, till att börja med, tvärtemot kommissionen, att det inte framgår av tribunalens praxis att det ska göras åtskillnad mellan åtgärder som redan genomförts och åtgärder som fortfarande genomförs.

20 Enligt sökanden kan det inte uteslutas ett beslut som det angripna beslutet kan ha sådana verkningar att en talan riktad mot nämnda beslut kan upptas till prövning.

21 Sökanden har vidare hävdat att nationella domstolar är bundna av kommissionens ställningstagande i det angripna beslutet. Eftersom kommissionen har beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande, kan, och i förekommande fall, ska, en nationell domstol besluta om tillfälligt återkrav av det aktuella stödet. Om kommissionens och den nationella domstolens bedömning skiljer sig åt, så kan den nationella domstolen inte avslå en begäran om återkrav av stödet, utan att först ha begärt förhandsavgörande från EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF.

22 Vad avser frågan hur förevarande mål eventuellt påverkas av dom Deutsche Lufthansa, punkt 8 ovan (EU:C:2013:755), och beslut Flughafen Lübeck, punkt 8 ovan (EU:C:2014:240), har sökanden gjort gällande att det framgår av rättspraxis att ett beslut som det angripna beslutet har tvingande och ovillkorliga verkningar, vilket innebär att nationella domstolar måste konstatera att skyldigheten att upphäva tillämpningen enligt artikel 108.3 FEUF har åsidosatts och vidta lämpliga åtgärder i mål som pågår vid dem. Enligt sökanden har en nationell domstol, i ett mål som den har att avgöra, inte längre behörighet att kontrollera huruvida den åtgärd som föranlett ett formellt granskningsförfarande från kommissionens sida utgör ett statligt stöd, och detta inte ens om bedömningarna i kommissionens beslut är preliminära.

23 Sökanden har vidare påpekat att det angripna beslutet har medfört negativa konsekvenser, med hänsyn till att det är ytterst tveksamt om den aktuella åtgärden är lagenlig. Enligt sökanden utgör den omständigheten att det angripna beslutet kan komma att åberopas i nationell domstol och beslutets inverkan på NEC:s affärsförbindelser rättsverkningar som är knutna till nämnda beslut, och som är självständiga i förhållande till skyldigheten att avbryta genomförandet av den aktuella åtgärden.

24 Kommissionen har härvid gjort gällande att det rör sig om faktiska konsekvenser som inte kan anses som bindande rättsverkningar som väsentligt påverkar sökandens rättsliga ställning.

25 Enligt kommunen medför den omständigheten att det är tveksamt om den aktuella åtgärden är lagenlig även negativa verkningar för kommunens revisionsavdelnings möjlighet att göra sin laglighetsprövning enligt den kommunala lagstiftningen. Revisionsavdelningen ska, om den i sin prövning upptäcker en risk att något är lagstridigt, och kommunen inte kan förklara dessa omständigheter, upprätta en rapport, vilket innebär att det angripna beslutet har en inverkan på sökandens situation.

26 Sökanden anser slutligen att den omständigheten att kommissionen har gjort en preliminär bedömning av huruvida det i det aktuella fallet är fråga om ett statligt stöd inte påverkar frågan huruvida talan kan upptas till prövning, eftersom beslutet har eller kommer att ha självständiga rättsverkningar. Tribunalen bör i princip göra en fullständig prövning av ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, som det angripna beslutet. Denna prövning ska emellertid begränsas till frågan huruvida kommissionen, med hänsyn till de upplysningar den förfogade över, lagligen hade rätt att preliminärt konstatera att det är fråga om ett statligt stöd eller att det åtminstone fanns viktiga omständigheter som tydde på det.

Tribunalens bedömning

27 I detta hänseende ska det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kan väckas mot alla akter – oavsett slag eller form – som har antagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (se dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, REG, EU:C:2008:422, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

28 När det gäller akter eller beslut som utarbetas i olika etapper, i synnerhet efter ett internt förfarande, kan talan i princip väckas endast mot de åtgärder genom vilka en institution slutgiltigt fastställer sin ståndpunkt efter detta förfarande, medan talan inte kan väckas mot preliminära åtgärder vilkas syfte är att förbereda det slutliga beslutet (se dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, REG, EU:C:1981:264, punkt 10; av den 18 december 1992, Cimenteries CBR m.fl./kommissionen, T-10/92-T-12/92 och T-15/92, REG, EU:T:1992:123, punkt 28, och beslut av den 21 november 2005, Tramarin/kommissionen, T-426/04, REG, EU:T:2005:405, punkt 25).

29 Vad rör ett kommissionsbeslut att inleda ett formellt granskningsförfarande avseende ett statligt stöd, som det angripna beslutet, framgår det av rättspraxis att ett sådant beslut kan vara en akt mot vilken talan kan väckas, om den kan antas ha självständiga rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, REG, nedan kallad domen Tirrenia, EU:C:2001:528, punkterna 62 och 69; av den 24 oktober 2013, Deutsche Post/kommissionen, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punkt 53, och av den 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava m.fl./kommissionen, T-346/99-T-348/99, REG, EU:T:2002:259, punkt 33 och där angiven rättspraxis), det vill säga när ett sådant beslut har en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan gentemot den berörda medlemsstaten och gentemot stödmottagarna.

30 Så är exempelvis fallet med medlemsstatens skyldighet att upphäva en stödåtgärd som införts utan anmälan och som fortfarande genomförs den dag då beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet antogs (se, för ett liknande resonemang, domen Tirrenia, punkt 29 ovan, EU:C:2001:528, punkterna 59 och 62, och Deutsche Post/kommissionen, punkt 29 ovan, EU:C:2013:695, punkt 52).

31 Det framgår nämligen av rättspraxis att ett beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande beträffande en åtgärd som fortfarande genomförs och som av kommissionen betecknas som ett nytt stöd med nödvändighet förändrar åtgärdens rättsliga räckvidd och de stödmottagande företagens rättsliga ställning, i synnerhet beträffande det fortsatta genomförandet av denna åtgärd. Såsom framgår av rättspraxis, och såsom kommissionen även medgett, gäller detta inte endast då den berörda medlemsstatens myndigheter anser att den pågående åtgärden utgör ett befintligt stöd, utan även då dessa myndigheter inte anser att den aktuella åtgärden utgör ett statligt stöd (se, för ett liknande resonemang, domen Tirrenia, punkt 29 ovan, EU:C:2001:528, punkterna 57-59; Deutsche Post/kommissionen, punkt 29 ovan, EU:C:2013:695, punkt 52, och Diputación Foral de Álava m.fl./kommissionen, punkt 29 ovan, EU:T:2002:259, punkterna 33 och 34).

32 Det har vidare slagits fast att när kommissionen har inlett ett formellt granskningsförfarande avseende en åtgärd som fortfarande genomförs, är de nationella domstolarna skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att beakta konsekvenserna av ett eventuellt åsidosättande av skyldigheten att avbryta genomförandet av åtgärden.

33 De nationella domstolarna har härvid rätt att besluta att genomförandet av den aktuella åtgärden ska avbrytas och att de belopp som redan har betalats ut ska återkrävas. De har även rätt att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att dels tillvarata de berörda parternas intressen, dels säkerställa den ändamålsenliga verkan av kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet (dom Deutsche Lufthansa, punkt 8 ovan, EU:C:2013:755, punkterna 42 och 43).

34 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas huruvida det angripna beslutet, vad avser den aktuella åtgärden, har en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan gentemot den berörda medlemsstaten och gentemot stödmottagarna.

35 I förevarande fall var emellertid det omtvistade förvärvet genomfört i sin helhet när det angripna beslutet antogs.

36 Det står vidare klart att det angripna beslutet avser en ny stödåtgärd som inte anmälts. Sökanden har heller aldrig påstått att denna åtgärd skulle anses utgöra ett befintligt stöd och att nämnda beslut därför skulle ha självständiga rättsverkningar av den enda anledningen att kommissionen valt att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 1992, Spanien/kommissionen, C-312/90, REG, EU:C:1992:282, punkterna 20-24).

37 Till skillnad från ett beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som fortfarande genomförs har ett beslut av detta slag, som avser en åtgärd som genomförts i sin helhet, i princip inga självständiga rättsverkningar, eftersom det inte har en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan gentemot den medlemsstat som beslutet riktar sig till eller gentemot mottagaren eller mottagarna av det aktuella stödet.

38 Tribunalen vill för det första påpeka att det i förevarande fall är utrett att den aktuella åtgärden inte kan avbrytas, eftersom den hade genomförts i sin helhet när det angripna beslutet antogs.

39 Vad rör frågan huruvida den aktuella åtgärden ska avbrytas kan det angripna beslutet således inte anses ha en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan gentemot medlemsstaten. I synnerhet kan det inte anses ha en sådan verkan gentemot de nationella domstolarna.

40 För det andra har det angripna beslutet inte ett sådant innehåll och en sådan räckvidd att det kan anses ge upphov till en skyldighet för den berörda medlemsstaten att återkräva det stöd som beviljats genom den aktuella åtgärden.

41 Det framgår, till att börja med, nämligen av förordning nr 659/1999 att strikta villkor gäller när kommissionen överväger att ålägga den berörda medlemsstaten att tillfälligt återkräva stödet.

42 Artikel 11.2 i förordning nr 659/1999 innehåller härvid ett krav på att det inte får råda några tvivel om den berörda åtgärdens stödkaraktär, att det krävs brådskande insatser och att det föreligger en allvarlig risk för att en konkurrent ska tillfogas en avsevärd och irreparabel skada.

43 Sådana villkor, som föreskrivs för antagandet av ett beslut som skiljer sig från och har en annan räckvidd än det angripna beslutet, utgör omständigheter som tyder på att den medlemsstat som beslutet riktar sig till inte, till följd av beslutet i sig, har någon allmän skyldighet att återkräva stöd som har betalats ut rättsstridigt.

44 Även om en nationell domstol som har att pröva en begäran om återkrav av ett stöd kan förordna om att stödet ska återkrävas, oavsett om den aktuella åtgärden fortfarande genomfördes eller inte när beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande antogs, så betyder inte detta att nämnda beslut har en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan.

45 Den nationella domstolen är nämligen endast skyldig att vidta skyddsåtgärder i en tvist huruvida en åtgärd eventuellt utgör ett statligt stöd om villkoren för att vidta sådana åtgärder är uppfyllda, det vill säga om det inte råder något tvivel om kvalificeringen som statligt stöd, om stödet är på väg att verkställas eller har verkställts och om det inte konstaterats att det föreligger exceptionella omständigheter som medför att det är olämpligt att återkräva stödet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2010, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, REU, EU:C:2010:136, punkt 36).

46 Det ska vidare understrykas att den nationella domstolen inte har en absolut och ovillkorlig skyldighet att automatiskt följa kommissionens preliminära bedömning. Det har bland annat redan slagits fast att när den nationella domstolen anser att det är oklart huruvida en åtgärd utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, eller att det råder tvivel om giltigheten eller tolkningen av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, har den dels möjlighet att begära ett

klargörande från kommissionen, dels möjlighet eller skyldighet att, i enlighet med artikel 267 andra och tredje styckena FEUF ställa en tolknings- eller giltighetsfråga till domstolen (dom Deutsche Lufthansa, punkt 8 ovan, EU:C:2013:755, punkt 44).

47 Det ska slutligen påpekas att sökanden i förevarande fall inte har visat att den väckt talan vid nationell domstol.

48 Vad rör frågan om återkrav av stödet konstaterar tribunalen således att det angripna beslutet inte har en tillräckligt omedelbar och säker bindande rättslig verkan gentemot medlemsstaten. I synnerhet har det inte sådan verkan gentemot de nationella domstolarna.

49 För det tredje kan den eventuella inverkan på NEC:s affärsförbindelser, till följd av att det är osäkert huruvida den aktuella åtgärden är lagenlig, inte anses utgöra självständiga rättsverkningar som är knutna till det angripna beslutet.

50 Det går nämligen inte att se något uppenbart orsakssamband mellan den aktuella åtgärdens lagenlighet och sökandens rättsliga situation.

51 Vidare kan den affärsmässiga osäkerheten och andra aktörers uppfattning om situationen för en stödmottagare, såsom den situation som sökanden i förevarande fall befinner sig i, inte anses utgöra bindande rättsverkningar, eftersom det bara rör sig om faktiska konsekvenser och inte om rättsverkningar som beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet är avsett att ha (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 7 juli 1981, IBM/kommissionen, 60/81 R och 190/81 R, REG, EU:C:1981:165, punkt 19; dom av den 1 december 2005, Italien/kommissionen, C-301/03, REG, EU:C:2005:727, punkt 30, och av den 20 maj 2010, Tyskland/kommissionen, T-258/06, REU, EU:T:2010:214, punkt 151).

52 Kommunen kan således inte göra gällande att det angripna beslutet har bindande rättsverkningar som påverkar dess intressen genom att påtagligt förändra dess rättsliga ställning.

53 Det angripna beslutet kan således inte i det nu aktuella fallet anses utgöra en akt mot vilken talan kan väckas.

54 Talan ska därför avvisas.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Gemeente Nijmegen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 3 mars 2014

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
M. Prek