Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 25 juli 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Stödordning till stöd för energi från förnybara energikällor och energiintensiva användare – Beslut (EU) 2015/1585 – Giltighet med avseende på artikel 107 FEUF – Upptagande till prövning – Klagandena i det nationella målet har inte väckt talan om ogiltigförklaring”

I mål C-135/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Förvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) genom beslut av den 23 februari 2016, som inkom till domstolen den 7 mars 2016, i målet

Georgsmarienhütte GmbH,

Stahlwerk Bous GmbH,

Schmiedag GmbH,

Harz Guss Zorge GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça (referent), A. Rosas och J. Malenovský samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 december 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Georgsmarienhütte GmbH, Stahlwerk Bous GmbH, Schmiedag GmbH och Harz Guss Zorge GmbH, genom H. Höfler och H. Fischer, Rechtsanwälte,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Tysklands regering, genom T. Henze och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Lübbig, Rechtsanwalt,

– Europeiska kommissionen, genom T. Maxian Rusche och K. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 27 februari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av kommissionens beslut (EU) 2015/1585 av den 25 november 2014 om stödordningen SA.33995 (2013/C) (f.d. 2013/NN) som Tyskland har genomfört till stöd för el från förnybara energikällor och energiintensiva användare (EUT L 250, 2015, s. 122) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan fyra bolag i Georgsmarienhüttekoncernen, nämligen Georgsmarienhütte GmbH, Stahlwerk Bous GmbH, Schmiedag GmbH och Harz Guss Zorge GmbH, å ena sidan och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) å andra sidan. Målet rör återkrav, till följd av att det omtvistade beslutet antogs, av olagligt stöd som förklarats vara oförenligt med den inre marknaden och som dessa bolaget mottagit.

Tysk rätt

3 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det i Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (lag om nytt regelverk kring främjande av elproduktion från alternativa energikällor) (BGBl. 2011 I, s. 1634) (nedan kallad EEG 2012), föreskrivs en ordning på förbundsnivå för kompensation för kostnader föranledda av el från förnybara energikällor. Denna ordning bygger bland annat på en tilläggsavgift (nedan kallad EEG-tilläggsavgiften), vilken utgör en kostnad som elleverantörerna i princip övervältrar på köparna och slutkonsumenterna av elektricitet.

4 Genom ett särskilt kompensationssystem kan EEG-tilläggsavgiften för elintensiva företag, som är storförbrukare av energi, enligt 40, 41 och 43 §§ EEG 2012, undantagsvis begränsas. Denna begränsning syftar till att minska dessa företagens energikostnader och således bevara deras internationella konkurrenskraft.

5 I 40 § EEG 2012 föreskrivs att EEG-tilläggsavgiften begränsas efter ansökan hos Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Förbundskontoret för ekonomi och exportkontroll, Tyskland) (nedan kallat BAFA).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

6 Klagandena i det nationella målet är fyra bolag i Georgsmarienhüttekoncernen. Deras verksamhet består i stålproduktion, gjutning och stålbearbetning och de kom i åtnjutande av en begränsning av EEG-tilläggsavgiften för åren 2013 och 2014, till följd av beslut från BAFA.

7 Dessa begränsningsbeslut återkallades emellertid med retroaktiv verkan, vad gäller en del av de aktuella beloppen, genom beslut av BAFA den 25 november 2014 (nedan kallade besluten om delvis återkallelse). BAFA avslog även de klagomål som ingetts mot besluten om delvis återkallelse av klagandena i det nationella målet.

8 Besluten om delvis återkallelse antogs för att genomföra det omtvistade beslutet, genom vilket Europeiska kommissionen slagit fast att bland annat den särskilda kompensationsordningen för storförbrukare av elenergi utgjorde olagligt stöd och förordnade om att Förbundsrepubliken Tyskland skulle återkräva oförenligt stöd hos stödmottagarna.

9 Kommissionen konstaterade närmare bestämt i det omtvistade beslutet att det stöd som består i nedsättning av EEG-tilläggsavgiften till förmån för elintensiva företag är förenligt med den inre marknaden om det ingår i en av de fyra kategorier som anges i artikel 3.1 i beslutet. Enligt artikel 3.2 i beslutet är varje stöd som inte omfattas av punkt 1 oförenligt med den inre marknaden. Förbundsrepubliken Tyskland ska således enligt artiklarna 6 och 7 i beslutet återkräva oförenligt stöd hos stödmottagarna enligt de villkor som anges i bilaga III till det omtvistade beslutet.

10 Klagandena i det nationella målet väckte talan vid Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Förvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland), mot bland annat besluten om delvis återkallelse.

11 Klagandena har vid den domstolen ifrågasatt kommissionens bedömning att begränsningen av EEG-tilläggsavgiften utgör statligt stöd enligt artikel 107 FEUF. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Förvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Strider [det omtvistade beslutet] mot [EUF]-fördraget, eftersom kommissionen anser att begränsningen av EEG–tilläggsavgiften ska klassificeras som stöd enligt artikel 107 FEUF?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

12 I det nationella målet har giltigheten av det omtvistade beslutet bestritts, eftersom det innebär att begränsningen av EEG-tilläggsavgiften kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF.

13 Kommissionen har med stöd av domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom klagandena i det nationella målet inte väckt talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet vid Europeiska unionens tribunal.

14 Det ska erinras om att i punkt 17 i nämnda dom, som avkunnades i ett mål som uppvisar likheter med det nationella målet, slog domstolen fast att, av hänsyn till bland annat rättssäkerhetskrav är det inte möjligt för en mottagare av ett stöd som är föremål för ett beslut av kommissionen och som riktats endast till den medlemsstat som stödmottagaren tillhör, som otvivelaktigt hade kunnat väcka talan mot detta beslut enligt artikel 263 FEUF och som låtit den i sjätte stycket i samma bestämmelse föreskrivna tvingande tidsfristen löpa ut, att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut vid de nationella domstolarna i samband med en talan som väckts mot de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit för att genomföra beslutet (se även, dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 30, och dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 28).

15 Domstolen har nämligen fastställt att en motsatt lösning skulle innebära att stödmottagaren ges möjlighet att kringgå den laga kraft som ett beslut, enligt rättssäkerhetsprincipen, har vunnit efter det att fristen för att väcka talan löpt ut (dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 30, och dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 28 samt där angiven rättspraxis).

16 Talan ska emellertid även avvisas, på det sätt som det erinrats om i punkt 14 ovan, om stödmottagaren vid en nationell domstol gör gällande att kommissionens beslut är ogiltigt innan fristen för att väcka talan mot beslutet enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF har löpt ut.

17 För att det ska vara möjligt för en enskild att i ett mål vid nationell domstol göra gällande att bestämmelser i en unionsakt, som utgör den rättsliga grunden för ett nationellt beslut som rör den enskilde, är ogiltiga måste denne således ha väckt talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF mot denna unionsakt inom den föreskrivna fristen eller avstått från att väcka talan på grund av att vederbörande saknade talerätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2010, E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkterna 46 och 48, dom av den 17 februari 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punkterna 22 och 23, samt dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

18 När en enskild avser att bestrida en unionsrättsakt och otvivelaktigt har talerätt mot denna akt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, är denne således skyldig att utnyttja den i nämnda bestämmelse föreskrivna talerätten och väcka talan vid tribunalen.

19 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 40–44 i sitt förslag till avgörande, utgör talan om ogiltigförklaring, vilken åtföljs av en möjlighet att överklaga tribunalens avgörande, en särskilt lämplig processuell ram för en fördjupad prövning av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna under iakttagande av ett kontradiktoriskt förfarande, i synnerhet inom tekniska och komplicerade områden såsom statligt stöd, i likhet med vad som framgår av tredje skälet i rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom av den 24 oktober 1988 om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT L 319, 1988, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2 s. 89).

20 Det ska emellertid påpekas att ett sådant konstaterande inte påverkar den roll förhandsavgöranden spelar i unionens domstolsstruktur.

21 Genom det system för förhandsavgöranden som föreskrivs i artikel 267 FEUF har ett direkt samarbete inrättats mellan domstolen och de nationella domstolarna, inom ramen för vilket de nationella domstolarna är nära delaktiga i att unionsrätten ges en korrekt tillämpning och enhetlig tolkning samt i att enskildas rättigheter enligt denna rättsordning skyddas (yttrande 1/09, av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 84).

22 Härav följer att den omständigheten att en fysisk eller juridisk person för att kunna bestrida en unionsakts lagenlighet måste väcka en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF när dennes talerätt i den mening som avses i fjärde stycket i samma artikel är ställd utom allt tvivel, inte påverkar denna persons möjlighet att bestrida lagenligheten av nationella genomförandebestämmelser avseende nämnda unionsakt vid de behöriga nationella domstolarna.

23 Domstolen har för övrigt slagit fast att en mottagare av statligt stöd som inom den i artikel 263 sjätte stycket FEUF föreskrivna fristen, vid tribunalen har väckt talan om ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut i vilket detta stöd förklaras vara oförenligt med den inre marknaden inte kan anses ha haft för avsikt att kringgå beslutets laga kraft genom att även bestrida giltigheten av beslutet vid den hänskjutande domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 29).

24 När avgörandet av ett mål vid den nationella domstolen är beroende av huruvida kommissionens beslut är giltigt, följer det av skyldigheten till lojalt samarbete att den nationella domstolen, för att undvika att träffa ett avgörande som står i strid med kommissionens beslut, bör förklara målet vilande till dess unionsdomstolen definitivt avgjort talan om ogiltigförklaring, såvida inte den nationella domstolen med anledning av omständigheterna i målet anser det motiverat att begära ett förhandsavgörande av domstolen beträffande giltigheten av kommissionens beslut (dom av den 14 december 2000, Masterfoods och HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punkt 57).

25 Det ska även erinras om att av de skäl som anges i punkt 19 i förevarande dom kan principen om en god rättsskipning, för det fall tribunalen har att pröva en talan om ogiltigförklaring samtidigt som domstolen har att pröva en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av en akt, motivera att domstolen om den finner det lämpligt, med stöd av artikel 54 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, skjuter upp handläggningen av målet så att handläggningen vid tribunalen kan fortsätta.

26 I det nationella målet ska det därför prövas om klagandena i det målet, i enlighet med de överväganden som angetts i punkterna 14–19 i förevarande dom, otvivelaktigt hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet vid tribunalen med stöd av artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2017, A m.fl., C-158/14, EU:C:2017:202, punkterna 66 och 67 samt där angiven rättspraxis), oberoende av huruvida klagandena i fråga väckt talan vid nationell domstol innan fristen för att väcka talan vid tribunalen löpt ut eller ej.

27 I enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF kan en fysisk eller juridisk person endast väcka talan mot ett beslut som är riktat till en annan person om beslutet direkt och personligen berör honom eller henne.

28 I förevarande fall framgår uttryckligen av artikel 10 i det omtvistade beslutet att det riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

29 Enligt artiklarna 6 och 7 i det omtvistade beslutet åläggs emellertid Förbundsrepubliken Tyskland att återkräva det oförenliga stöd som beviljats. De tyska myndigheterna var vidare skyldiga att, utan någon möjlighet till skönsmässig bedömning, återkräva stödet enligt den metod som fastställs i bilaga III till det omtvistade beslutet.

30 Klagandena i det nationella målet ska följaktligen betraktas som direkt berörda av beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2000, Italien och Sardegna Lines/kommissionen, C-15/98 och C-105/99, EU:C:2000:570, punkt 36, dom av den 17 september 2009, kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkterna 48 och 49, samt dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punkterna 60 och 61).

31 Enligt fast rättspraxis kan dessutom andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till endast göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, och dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen, C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

32 Det framgår särskilt av domstolens praxis att när den angripna akten berör en grupp av personer som kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när akten antogs, i kraft av kriterier hänförliga till gruppmedlemmarna själva, kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten i den mån de ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer (dom av den 17 september 2009, kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

33 De verkliga mottagarna av individuellt beviljade stöd enligt en stödordning där kommissionen har förordnat att stödet ska återkrävas är av detta skäl personligen berörda i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Skyldigheten att återkräva stödet, vilken slagits fast i ett beslut av kommissionen avseende en stödordning innebär nämligen att mottagarna av det aktuella stödet är tillräckligt individualiserade, eftersom de redan från det ögonblick när det omtvistade beslutet antogs utsattes för risken att de förmåner de mottagit skulle komma att återkrävas, vilket således påverkade

deras rättsliga ställning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 53 och 56, samt dom av den 21 december 2011, A2A/kommissionen, C-320/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:858, punkterna 58 och 59).

34 Det är ostridigt att klagandena i det nationella målet varit föremål för individuella beslut av BAFA enligt vilka de kommit i åtnjutande av en begränsning av EEG-tilläggsavgiften.

35 Denna begränsning har emellertid av kommissionen kvalificerats som oförenlig med den inre marknaden, och det har förordnats att stödet ska återkrävas enligt den metod som fastställs i det omtvistade beslutet.

36 Klagandena i det nationella målet är således inte berörda av det omtvistade beslutet enbart för att de är elintensiva företag inom den energisektor som den stödordning som avses i det omtvistade beslutet riktar sig till. De är personligen berörda i egenskap av faktiska mottagare av det stöd som beviljats enligt denna ordning och vilket stöd kommissionen förordnat ska återkrävas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2000, Italien och Sardegna Lines/kommissionen, C-15/98 och C-105/99, EU:C:2000:570, punkt 34, och dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen, C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 39).

37 Av det anförda följer att klagandena i det nationella målet otvivelaktigt hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

38 Det är visserligen ostridigt att var och en av klagandena i det nationella målet väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen mot kommissionens beslut C (2013) 4424 final av den 18 december 2013 att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF angående de åtgärder Förbundsrepubliken Tyskland vidtagit till stöd för elproduktion från förnybara energikällor och till stöd för energiintensiva användare (Statligt stöd SA.33995 (2013/C) (f.d. 2013/NN)).

39 Det formella granskningsförfarandet avslutades under tiden genom antagandet av det omtvistade beslutet. Tribunalen slog emellertid, genom beslut av den 9 juni 2015, Stahlwerk Bous/kommissionen (T-172/14, ej publicerat, EU:T:2015:402), beslut av den 9 juni 2015, Georgsmarienhütte/kommissionen (T-176/14, ej publicerat, EU:T:2015:414), beslut av den 9 juni 2015, Harz Guss Zorge/kommissionen (T-177/14, ej publicerat, EU:T:2015:395), och beslut av den 9 juni 2015, Schmiedag/kommissionen (T-183/14, ej publicerat, EU:T:2015:396), fast att anledning saknades att döma i saken i dessa mål, där talan väckts av klagandena i det nationella målet, eftersom ändamålet med talan hade förfallit.

40 I dessa mål inkom klagandena i det nationella målet under handläggningen med begäran om justering av talan till att även omfatta ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Tribunalen avvisade emellertid, i de i föregående punkt angivna besluten, begäran i dessa mål med motiveringen att det omtvistade beslutet varken ersatt eller ändrat det i punkt 38 i förevarande dom angivna beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och att det inte heller hade samma föremål.

41 Det ska vidare påpekas att tribunalen i punkterna 23 och 24 i de beslut som anges i punkt 39 i förevarande dom preciserade att den omständigheten att begäran om justering av talan i syfte att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras avvisats inte påverkade möjligheten för klagandena i det nationella målet att väcka talan mot detta beslut.

42 Klagandena i det nationella målet har emellertid inte väckt någon ny talan vid tribunalen.

43 Av det anförda följer att eftersom klagandena i det nationella målet otvivelaktigt hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF men inte utnyttjat sin talerätt, kan de inte göra gällande att beslutet är ogiltigt till stöd för sin talan mot de nationella genomförandebestämmelserna vid den hänskjutande domstolen.

44 Under dessa omständigheter ska begäran om förhandsavgörande avvisas, eftersom giltigheten av det omtvistade beslutet inte vederbörligen har angripits vid den hänskjutande domstolen.

Rättegångskostnader

45 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Begäran om förhandsavgörande som framställts av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (förvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) genom beslut av den 23 februari 2016 avvisas.

Underskrifter