Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. juli 2018 * [i]

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – ordning til fordel for kilder til vedvarende energi og energiintensive brugere – afgørelse (EU) 2015/1585– gyldigheden, henset til artikel 107 TEUF – formaliteten – sagsøgerne i hovedsagens manglende anlæggelse af et annullationssøgsmål«

I sag C-135/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) ved afgørelse af 23. februar 2016, indgået til Domstolen den 7. marts 2016, i sagen

**Georgsmarienhütte GmbH,**

**Stahlwerk Bous GmbH,**

**Schmiedag GmbH,**

**Harz Guss Zorge GmbH**

mod

**Bundesrepublik Deutschland,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), A. Rosas og J. Malenovský samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. december 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Georgsmarienhütte GmbH, Stahlwerk Bous GmbH, Schmiedag GmbH og Harz Guss Zorge GmbH ved Rechtsanwälte H. Höfler og H. Fischer,

* Processprog: tysk.

– den tyske regering ved T. Henze og R. Kanitz, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt T. Lübbig,

– Europa-Kommissionen ved T. Maxian Rusche og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. februar 2018,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1585 af 25. november 2014 om støtteordningen SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [gennemført af Tyskland til støtte for el fra vedvarende energikilder og energiintensive brugere] (EUT 2015, L 250, s. 122, herefter »den omtvistede afgørelse«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem fire selskaber i koncernen Georgsmarienhütte, nemlig Georgsmarienhütte GmbH, Stahlwerk Bous GmbH, Schmiedag GmbH og Harz Guss Zorge GmbH, på den ene side og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) på den anden side vedrørende tilbagesøgning, som følge af den omtvistede afgørelse, af støtte, som disse selskaber har modtaget, og som er erklæret uforenelig med det indre marked.

### Tysk ret

3 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (lov om nyregulering af retsforskrifterne for fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder) (BGBl. 2011 I, s. 1634, herefter »EEG af 2012«) i det væsentlige fastsætter en landsdækkende mekanisme til kompensation for udgifter forbundet med elektricitet fra vedvarende energikilder på forbundsplan. Denne mekanisme er navnlig baseret på opkrævning af en afgift (herefter »EEG-afgiften«), der repræsenterer en udgift, som leverandørerne af elektricitet i princippet vælter over på køberne og de endelige forbrugere af elektricitet.

4 Som en undtagelse kan EEG-afgiften i henhold til EEG af 2012 inden for rammerne af en særlig kompensationsordning begrænses for elektricitetsintensive virksomheder med et højt energiforbrug i medfør af lovens §§ 40, 41 og 43. Denne begrænsning har til formål at begrænse disse virksomheders udgifter til energi og således at bevare deres internationale konkurrenceevne.

5 EEG af 2012 bestemmer i § 40, at EEG-afgiften begrænses efter anmodning indgivet til Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (forbundsmyndighed for økonomi og eksportkontrol, Tyskland) (herefter »BAFA«).

### Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

6 Sagsøgerne i hovedsagen er fire selskaber, som tilhører koncernen Georgsmarienhütte. Selskaberne driver virksomhed inden for stålproduktion, støberier og stålforarbejdning og var for 2013 og 2014 omfattet af en begrænsning af EEG-afgiften tildelt ved afgørelser fra BAFA.

7 Disse afgørelser om begrænsning blev imidlertid tilbagekaldt med tilbagevirkende kraft for så vidt angår en del af de omhandlede beløb ved afgørelser fra BAFA af 25. november 2014 (herefter »afgørelserne om delvis tilbagekaldelse«). Sidstnævnte myndighed gav desuden afslag på de klager, som sagsøgerne i hovedsagerne havde iværksat til prøvelse af disse afgørelser om delvis tilbagekaldelse.

8 Afgørelserne om delvis tilbagekaldelse var vedtaget til gennemførelse af den omtvistede afgørelse, hvorved Europa-Kommissionen fastslog, at bl.a. den særlige kompensationsordning til fordel for elektricitetsintensive virksomheder med et højt energiforbrug udgjorde ulovlig statsstøtte, og pålagde Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den støtte, som var uforenelig med det indre marked, hos modtagerne af støtten.

9 Kommissionen fastslog nærmere bestemt ved den omtvistede afgørelse, at støtten bestående i nedsættelser af EEG-afgiften til fordel for elektricitetsintensive virksomheder med et højt energiforbrug er forenelig med det indre marked, når den henhører under en af de fire kategorier, der er nævnt i afgørelsens artikel 3, stk. 1. Ifølge den nævnte afgørelses artikel 3, stk. 2, er enhver støtte, som ikke henhører under en af de kategorier, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, uforenelig med det indre marked, og Forbundsrepublikken Tyskland har derfor i henhold til denne afgørelses artikel 6 og 7 pligt til at tilbagesøge den uforenelige støtte hos modtagerne efter de fremgangsmåder, der er fastsat i bilag III til den omtvistede afgørelse.

10 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt søgsmål ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (forvaltningsretten i Frankfurt am Main, Tyskland) bl.a. til prøvelse af afgørelserne om delvis tilbagekaldelse.

11 Sagsøgerne har for denne ret rejst tvivl med hensyn til Kommissionens kvalificering af begrænsningen af EEG-afgiften som »statsstøtte« i henhold til artikel 107 TEUF. Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [den omtvistede afgørelse] i strid med [EUF-traktaten], idet Kommissionen kvalificerer begrænsningen af EEG-afgiften som statsstøtte i henhold til artikel 107 TEUF?«

## Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

12 Det, som i det væsentlige anfægtes i hovedsagen, er gyldigheden af den omtvistede afgørelse, for så vidt som den kvalificerer begrænsningen af EEG-afgiften som »statsstøtte« i henhold til artikel 107 TEUF.

13 Kommissionen, som har støttet sig på dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises, fordi sagsøgerne i hovedsagen ikke har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse for Den Europæiske Unions Ret.

14 Det bemærkes, at Domstolen i præmis 17 i den nævnte dom, som blev afsagt i en sag, som har lighedspunkter med hovedsagen, i det væsentlige fastslog, at bl.a. af retssikkerhedshensyn er en modtager af støtte, der er genstand for en kommissionsafgørelse, der umiddelbart kun er rettet til den medlemsstat, hvorunder modtageren hører, afskåret fra at anfægte afgørelsens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af nationale foranstaltninger til gennemførelse af denne afgørelse, når støttemodtageren uden nogen tvivl kunne have anfægtet afgørelsen på grundlag af artikel 263 TEUF, men har ladet den bindende frist i artikel 263, stk. 6, TEUF udløbe (jf. ligeledes dom af 15.2.2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 30, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 28).

15 Domstolen har navnlig fastslået, at i et sådant tilfælde ville den omstændighed, at man antog den modsatte løsning, svare til at give støttemodtageren adgang til at omgå den endelige karakter, som i kraft af retssikkerhedsprincippet er knyttet til en afgørelse, når søgsmålsfristen er udløbet (dom af 15.2.2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 30, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

16 Den udelukkelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 14, er imidlertid også berettiget i det tilfælde, hvor støttemodtageren for en national ret påberåber sig, at Kommissionens afgørelse er ugyldig, inden udløbet af den frist, som i artikel 263, stk. 6, TEUF er fastsat for at anlægge et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse.

17 En borgers mulighed for inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt ved en national ret, at gøre gældende, at bestemmelser, der er indeholdt i en EU-retsakt, og som ligger til grund for en national afgørelse, der er truffet over for den pågældende, er ugyldige, forudsætter enten, at borgeren har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af denne EU-retsakt inden for de fastsatte frister, jf. artikel 263, stk. 4, TEUF, eller at borgeren ikke har gjort dette, fordi den pågældende uden nogen tvivl ikke har ret til at anlægge et sådant søgsmål (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 46 og 48, af 17.2.2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, præmis 22 og 23, og af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

18 Når en borger, som påtænker at anfægte en EU-retsakt, uden nogen tvivl har søgsmålskompetence i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF, har den pågældende derfor pligt til at anvende det retsmiddel, som er fastsat i denne bestemmelse, ved at anlægge et søgsmål ved Retten.

19 Som generaladvokaten således i det væsentlige har anført i punkt 40-44 i forslaget til afgørelse, udgør annullationssøgsmålet, der er ledsaget af muligheden for at iværksatte en appel til prøvelse af Rettens afgørelse, en processuel ramme, der er særligt egnet med henblik på en indgående og kontradiktorisk undersøgelse af såvel juridiske spørgsmål som spørgsmål vedrørende de faktiske omstændigheder, navnlig på tekniske og komplekse områder såsom statsstøtteområdet, således som det fremgår af tredje betragtning til Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT 1988, L 319, s. 1).

20 Det skal imidlertid præciseres, at en sådan konstatering ikke berører den rolle, som den præjudicielle forelæggelse spiller i Unionens retslige opbygning.

21 Den ved artikel 267 TEUF indførte procedure for præjudiciel forelæggelse fastslår således et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, inden for rammerne af hvilket de sidstnævnte retter aktivt deltager i den korrekte anvendelse og ensartede fortolkning af EU-retten samt i beskyttelsen af de rettigheder, som denne retsorden giver borgerne (udtalelse 1/09 af 8.3.2011, EU:C:2011:123, præmis 84).

22 Heraf følger, at kravet om, at en fysisk eller juridisk person, med henblik på at anfægte lovligheden af en EU-retsakt, skal anlægge et annullationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF, når den pågældende uden nogen tvivl har søgsmålskompetence som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, ikke berører denne persons mulighed for at anfægte lovligheden af nationale retsakter til gennemførelse af denne retsakt for de kompetente nationale domstole.

23 Det er i øvrigt blevet fastslået, at en modtager af statsstøtte, som inden for den frist, som er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, har anlagt et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af en kommissionsafgørelse, som fastslår, at denne støtte er uforenelig med det indre marked, ikke kan anses for at søge at omgå denne afgørelses endelige karakter, fordi denne modtager også har anfægtet afgørelsens gyldighed for den forelæggende ret (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 29).

24 Det bemærkes endvidere, at såfremt afgørelsen i den sag, som den nationale ret behandler, afhænger af, om Kommissionens afgørelse er gyldig, følger det af forpligtelsen til loyalt samarbejde, at den nationale ret for at undgå at træffe en afgørelse, der strider mod Kommissionens afgørelse, skal udsætte sagen, indtil Unionens retsinstanser har truffet en endelig afgørelse vedrørende annullationssøgsmålet, medmindre den finder, at det efter omstændighederne i sagen er berettiget at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen vedrørende gyldigheden af Kommissionens afgørelse (dom af 14.12.2000, Masterfoods og HB, C-344/98, EU:C:2000:689, præmis 57).

25 Det skal ligeledes bemærkes, at af de grunde, der er nævnt i nærværende doms præmis 19, kan princippet om god forvaltningsskik, i tilfælde af, at der samtidigt anlægges et søgsmål for Retten, inden for rammerne af et annullationssøgsmål, og for Domstolen, inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse vedrørende gyldighed, begrunde, at Domstolen, hvis den finder det hensigtsmæssigt, anvender artikel 54, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på at udsætte den sag, som verserer for den, til fordel for den sag, som er anlagt for Retten.

26 I hovedsagen skal det, henset til de betragtninger, der fremgår af nærværende doms præmis 14-19, undersøges, om sagsøgerne i hovedsagen uden nogen tvivl havde kompetence til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse ved Retten på grundlag af artikel 263 TEUF (jf. i denne retning dom af 14.3.2017, A m.fl., C-158/14, EU:C:2017:202, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis), og dette uafhængig af spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte sagsøgere har anlagt deres søgsmål for de nationale domstole inden udløbet af fristen for anlæggelse af søgsmål for Retten.

27 I denne henseende fremgår det af artikel 263, stk. 4, TEUF, at enhver fysisk eller juridisk person kun kan indbringe klage med henblik på prøvelse af en afgørelse, hvis afgørelsen berører denne umiddelbart og individuelt.

28 I den foreliggende sag bestemmer den omtvistede afgørelses artikel 10 udtrykkeligt, at Forbundsrepublikken Tyskland er adressat for den nævnte afgørelse.

29 Det skal imidlertid for det første konstateres, at den omtvistede afgørelses artikel 6 og 7 pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den tildelte uforenelige støtte, således at de tyske myndigheder havde pligt til, idet de ikke havde nogen form for skønsmargen, at tilbagesøge denne støtte efter de fremgangsmåder, der er defineret i bilag III til den omtvistede afgørelse.

30 Sagsøgerne i hovedsagen skal derfor anses for umiddelbart berørt af denne afgørelse (jf. i denne retning dom af 19.10.2000, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, C-15/98 og C-105/99, EU:C:2000:570, præmis 36, af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 48 og 49, og af 27.2.2014, Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, præmis 60 og 61).

31 Det skal for det andet bemærkes, at andre personer end en afgørelses adressater kun vil kunne hævde, at de berøres individuelt, hvis afgørelsen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, og af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-298/00 P, EU:C:2004:240, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det er bl.a. blevet fastslået, at når den anfægtede retsakt berører en gruppe personer, som var identificeret eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten og på grundlag af kriterier, som er specifikke for medlemmerne af den gruppe, kan disse personer være individuelt berørt af denne retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende (dom af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

33 De faktiske modtagere af en individuel støtte, som er tildelt i henhold til en generel støtteordning, og som Kommissionen kræver tilbagesøgt, er således individuelt berørt i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. Den pligt til tilbagesøgning, som pålægges ved en kommissionsafgørelse vedrørende en støtteordning, individualiserer i tilstrækkelig grad alle de modtagere, som er omfattet af den pågældende ordning, idet de på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse risikerede, at de fordele, som de havde modtaget, skulle tilbagebetales, og deres retsstilling er således berørt (jf. i denne retning dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 53 og 56, og af 21.12.2011, A2A mod Kommissionen, C-320/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:858, præmis 58 og 59).

34 Det er ubestridt, at sagsøgerne i hovedsagen har draget fordel af individuelle afgørelser indrømmet af BAFA, hvorved de opnåede en begrænsning af EEG-afgiften.

35 Denne begrænsning blev af Kommissionen netop kvalificeret som »støtte, der var uforenelig med det indre marked«, og støtten blev pålagt tilbagesøgt ifølge fremgangsmåderne fastsat i den omtvistede afgørelse.

36 Sagsøgerne i hovedsagen er derfor ikke blot berørt af den omtvistede afgørelse, idet de er elektricitetsintensive virksomheder med et højt energiforbrug, som henhører under den energisektor, der er omfattet af den støtteordning, som undersøges i den nævnte afgørelse. De er det individuelt i deres egeskab af faktiske modtagere af den støtte, som er tildelt i medfør af denne ordning, og som Kommissionen har pålagt tilbagesøgt (jf. i denne retning dom af 19.10.2000, Italie og Sardegna Lines mod Kommissionen, C-15/98 og C-105/99, EU:C:2000:570, præmis 34, og af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-298/00 P, EU:C:2004:240, præmis 39).

37 Det følger af det foregående, at sagsøgerne i hovedsagen utvivlsomt kunne nedlægge påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

38 Det er ganske vist ubestridt, at hver af sagsøgerne i hovedsagen havde anlagt et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af Kommissionens afgørelse C(2013) 4424 final af 18. december 2013 om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure i medfør af artikel 108, stk. 2, TEUF vedrørende foranstaltninger til fordel for el fra vedvarende energikilder og energiintensive brugere (Statsstøtte SA. 33995 (2013/C) (ex 2013/NN)).

39 Da den formelle undersøgelsesprocedure i mellemtiden er blevet afsluttet med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, har Retten imidlertid ved kendelser af 9. juni 2015, Stahlwerk Bous mod Kommissionen (T-172/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:402), Georgsmarienhütte mod Kommissionen (T-176/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:414), Harz Guss Zorge mod Kommissionen (T-177/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:395), og Schmiedag mod Kommissionen (T-183/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:396), besluttet, at det er ufornødent at træffe afgørelse i de søgsmål, som sagsøgerne i hovedsagen havde anlagt, idet de var blevet uden genstand.

40 I forbindelse med disse søgsmål blev der endvidere indgivet anmodninger om tilpasning af de påstande, som sagsøgerne i hovedsagen havde nedlagt under sagen, med henblik på, at de nævnte søgsmål også vedrørte en annullation af den omtvistede afgørelse. I de nævnte kendelser afviste Retten imidlertid disse anmodninger med den begrundelse, at den omtvistede afgørelse ikke havde ændret eller erstattet afgørelsen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure nævnt i nærværende doms præmis 38, og at den heller ikke havde den samme genstand.

41 Det skal fremhæves, at Retten sørgede for at præcisere, på identisk vis i præmis 23 eller 24 i de kendelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 39, at afvisningen af anmodningerne om tilpasning med henblik på at opnå en annullation af den omtvistede afgørelse ikke berørte sagsøgerne i hovedsagens mulighed for at anlægge et søgsmål til prøvelse af den nævnte afgørelse.

42 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid ikke anlagt noget nyt søgsmål for Retten.

43 Henset til de foregående betragtninger skal det fastslås, at for så vidt som sagsøgerne i hovedsagen uden nogen tvivl havde ret til at anlægge et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF til prøvelse af den omtvistede afgørelse, men ikke udøvede denne ret, kan de ikke påberåbe sig denne afgørelses ugyldighed til støtte for de søgsmål, som de har anlagt for den forelæggende ret til prøvelse af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af denne afgørelse.

44 Under disse omstændigheder, og idet gyldigheden af den omtvistede afgørelse ikke er blevet anfægtet for den forelæggende ret, skal denne anmodning om præjudiciel afgørelse afvises.

## Sagsomkostninger

45 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (forvaltningsretten i Frankfurt am Main, Tyskland) ved afgørelse af 23. februar 2016 skal afvises.**

Underskrifter

i — Der er foretaget en sproglig rettelse af præmis 22 i denne tekst efter den oprindelige offentliggørelse.