Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus)

16. november 2022*

Riigiabi – Madalmaade seadus, mis keelab kivisöe kasutamise elektrienergia tootmiseks – Söeküttel töötava elektrijaama enneaegne sulgemine – Hüvitise maksmine – Otsus jätta vastuväited esitamata – Otsus, millega hüvitis tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks – Otsesõnu „riigiabina“ kvalifitseerimise puudumine – Tühistamishagi – Vaidlustav akt – Vastuvõetavus – Määruse (EL) 2015/1589 artikli 4 lõige 3 – Õiguskindlus

Kohtuasjas T-469/20,

Madalmaade Kuningriik, esindajad: M. Bulterman, M. de Ree ja J. Langer,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: H. van Vliet, B. Stromsky ja D. Recchia,

kostja,

ÜLDKOHUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus),

nõupidamiste ajal koosseisus: koja president R. da Silva Passos, kohtunikud V. Valančius (ettekandja), I. Reine, L. Truchot ja M. Sampol Pucurull,

kohtusekretär: ametnik L. Ramette,

arvestades menetluse kirjalikku osa, eelkõige:

– Üldkohtu kodukorra artikli 130 alusel esitatud vastuvõetamatuse vastuväidet, mille komisjon esitas eraldi dokumendiga, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 5. oktoobril 2020,

– 23. veebruari 2021. aasta kohtumäärust liita vastuväide kohtuasja sisulise läbivaatamisega,

arvestades 15. juuni 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

otsuse

1 Madalmaade Kuningriik palub ELTL artikli 263 alusel esitatud hagis tühistada komisjoni 12. mai 2020. aasta otsuse C(2020) 2998 (final) riigiabi SA. 54537 (2020/NN) kohta – Madalmaad, Madalmaades elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeld (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

Vaidluse taust

2 Madalmaade ametiasutused teatasid 27. märtsil 2019 Euroopa Komisjonile vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiivile (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ja infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT 2015, L 241, lk 1) elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keelamise seaduse (wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, edaspidi „seadus“) eelnõust.

3 Vastupidi ELTL artikli 108 lõikes 3 nõutule ei teatatud komisjonile sellest seadusest, mille eesmärk on vähendada süsinikdioksiidi (CO_2) heidet Madalmaades ja mis näeb ette võimaluse hüvitada kahju elektrijaamale, mida elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeld mõjutab teiste elektrijaamadega võrreldes ebaproportsionaalselt.

4 Pärast seda, kui Madalmaade Kuningriik oli seaduseelnõust direktiivi 2015/1535 alusel teatanud, alustas komisjon siiski omal algatusel väidetava abi kohta käiva teabe läbivaatamist ja palus Madalmaade ametiasutustel 4. juunil, 25. juunil, 2. augustil ja 23. septembril 2019 esitada talle täiendavat teavet. Madalmaade Kuningriik vastas komisjoni teabenõuetele vastavalt 13. juunil, 18. juulil, 30. augustil, 8. oktoobril, 29. novembril, 1. detsembril 2019 ja 10. märtsil 2020.

5 Selles kirjavahetuses kinnitas Madalmaade Kuningriik korduvalt, et seadusega ette nähtud hüvitis piirdub rangelt kahjuga, mis on põhjustatud keelust kasutada kivisütt elektrienergia tootmiseks, ning see hüvitis ei kujuta endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

6 Madalmaade Kuningriik võttis 11 detsembril 2019 seaduse vastu ja see jõustus 20. detsembril 2019.

7 Seaduse vastuvõtmise ajal oli Madalmaades viis söeküttel töötavat elektrijaama, nimelt Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 ja Hemweg 8 (edaspidi „Hemweg“).

8 Seaduse artiklite 3 ja 3a kohaselt kohaldatakse elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeldu järk-järgult vastavalt iga elektrijaama tasuvusele, biomassi kasutamisele ja elektritootlikkusele. Kivisöe kasutamine tuli elektrienergia tootmiseks täielikult lõpetada hiljemalt 1. jaanuaril 2030.

9 Viiest elektrijaamast nelja puhul nähti ette viie kuni kümneaastane üleminekuperiood, jättes neile nii võimaluse tehtud investeeringud amortiseerida, teise toorainega kohaneda või sulgemiseks ette valmistada.

10 Üleminekuperioodi ei nähtud ette Hemwegile, kes biomassi ei põletanud, taastuvat energiat ei tootnud ja mille tootlikkus oli viiest elektrijaamast kõige madalam. Seaduse artikli 3a kohaselt oleks ta pidanud kivisöe kasutamise lõpetama alates 1. jaanuarist 2020. Kuna sellel elektrijaamal ei olnud võimalust kohaneda teise toorainega, tuli see 2019. aasta lõpuks sulgeda.

11 Seaduse artikkel 4 näeb ette võimaluse maksta hüvitist elektrijaamale, mida elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeld mõjutab teiste elektrijaamadega võrreldes ebaproportsionaalselt.

12 Artikkel 4 kehtestati Madalmaade Kuningriigi sõnul seetõttu, et elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeld riivab Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) protokolli nr 1 artikli 1 tähenduses omandiõigust, ning nõuete tõttu, mis tulenevad põhimõttest, et kõik on avalik-õiguslike koormiste kandmisel võrdsed, kuivõrd eesmärk oli just nimelt leida õiglane tasakaal riigi taotletavate üldiste huvide ja asjaomaste elektrijaamade individuaalsete huvide vahel.

13 Kuna Hemwegile üleminekuperioodi ette ei nähtud, mõjutas elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keelu väga kiire kehtestamine Madalmaade valitsuse sõnul teda äärmiselt ebaproportsionaalselt. Selleks et tagada EIÕK nõutav õiglane tasakaal, võtsid Madalmaade ametiasutused ühendust Hemwegi käitaja Vattenfall NVga, et saada teavet kahju ulatuse hindamiseks ja enneaegse sulgemise eest makstava hüvitise kindlaksmääramiseks.

14 Pärast analüüsi, mis tehti koostöös audiitorühinguga, määras Madalmaade majandus- ja kliimaminister 20. detsembri 2019. aasta otsusega Vattenfallile 52,5 miljoni euro suuruse hüvitise (edaspidi „vaidlusalune meede“).

15 Komisjon võttis 12. mail 2020 vastu vaidlustatud otsuse, millega ta tunnistas vaidlusaluse meetme siseturuga kokkusobivaks vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile c.

16 Vaidlustatud otsuse punktis 40 leidis komisjon, et seadus „riivab Vattenfalli omandiõigust, kuna talle pannakse sellega kohustus sulgeda enneaegselt Hemweg CO_2 heite vähendamiseks üldistes huvides“; komisjon asus lisaks seisukohale, et „[Madalmaade] kohus mõistaks seega tõenäoliselt [Vattenfallile]välja hüvitise“.

17 Mis puudutab riigiabi olemasolu, siis järeldas komisjon vaidlustatud otsuse punktis 48, et „Madalmaade ametiasutuste esitatud andmeid arvestades ei saa piisava kindlusega järeldada, et käesolevas asjas oli õigus hüvitisele summas 52,5 miljonit eurot“. Komisjon järeldas sellest, et „ei saa välistada, et kõnealuse meetmega antakse asjaomasele ettevõtjale riigiabi“.

18 Siiski leidis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 49, et „käesoleval juhul ei tule siiski teha lõplikku järeldust küsimuses, kas meetmega antakse käitajale eelis või mitte ning kas see kujutab endast seega riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, sest isegi kui tegemist on riigiabiga, on [komisjoni] arvates meede siseturuga kokkusobiv“.

Poolte nõuded

19 Madalmaade Kuningriik palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

20 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata või põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.

Õiguslik käsitlus

Vastuvõetavus

21 Oma vastuvõetamatuse vastuväites meenutab komisjon kõigepealt, et kuna ükski Euroopa Liidu õigusnorm ei kohusta teda tegema sõnaselget otsust meetme kvalifitseerimise kohta, ei võtnud ta seisukohta küsimuses, kas vaidlusalune meede kujutab endast riigiabi.

22 Viidates esiteks 28. jaanuari 2004. aasta kohtumäärusele Madalmaad *vs.* komisjon (C-164/02, EU:C:2004:54) ja teiseks 8. septembri 2011. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551), teeb komisjon seejärel järgmised kaks järeldust. Esiteks, kui liikmesriik teatab abikavast ja ei vaidlusta seda, et tegemist on riigiabiga, ei ole tal õigust esitada tühistamishagi komisjoni otsuse peale, millega see kava tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks. Teiseks, kui liikmesriik palub sõnaselgelt komisjonil teha otsus, milles tuvastatakse, et tegemist ei ole abiga, kuid komisjon järeldab vastupidi, et tegemist on siseturuga kokkusobiva abikavaga, võib liikmesriik esitada tühistamishagi, kuna see otsus tekitab õiguslikke tagajärgi põhjusel, et komisjon teeb abikava üle pidevat järelevalvet.

23 Komisjon aga leiab esiteks, et Madalmaade Kuningriik ei ole vaidlusalusest meetmest kunagi teatanud ega palunud komisjonil teha otsust, milles tuvastatakse, et tegemist ei ole riigiabiga. Teiseks ei puuduta vaidlustatud otsus mitte abikava, vaid ühekordse hüvitise maksmist ühele konkreetsele ettevõtjale, kusjuures hüvitis on talle juba välja makstud.

24 Lõpuks, mis puudutab vaidlustatud otsuse õiguslikke tagajärgi Vattenfallile, siis väidab komisjon, et vaidlusalune meede, isegi kui see kujutab endast riigiabi, on olemasolev riigiabi, kuna tegemist on individuaalse abiga, mille ta on heaks kiitnud nõukogu 13. juuli 2015. aasta määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad ELTL artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9), artikli 1 punkti b alapunkti ii tähenduses. Vattenfall ei pea vähemalt kümne aasta vältel kartma, et temalt nõutakse määruse 2015/1589 artiklite 16 ja 17 alusel talle makstud hüvitise põhisumma tagasimaksmist koos intressiga, kuna need artiklid on kohaldatavad üksnes ebaseadusliku riigiabi korral, millega vaidlusaluse meetme puhul aga tegemist ei ole, sest komisjon tunnistas selle siseturuga kokkusobivaks.

25 Järelikult ei tulene Madalmaade Kuningriigile vaidlustatud otsusest ühtegi siduvat õiguslikku tagajärge.

26 Madalmaade Kuningriik vaidleb komisjoni argumentidele vastu.

27 Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et ELTL artikli 263 alusel saab tühistamishagi esitada mis tahes institutsioonide kehtestatud sätete peale, mille eesmärk on sõltumata nende vormist tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Sellega seoses teeb ELTL artikkel 263 selget vahet ühelt poolt liidu institutsioonide ja liikmesriikide ning teiselt poolt füüsiliste ja juriidiliste isikute õigusel esitada tühistamishagi, kuivõrd selle artikli teine lõik annab eeskätt igale liikmesriigile õiguse vaidlustada tühistamishagiga komisjoni otsuste õiguspärasus, ilma et selle õiguse kasutamist oleks seatud sõltuvusse põhjendatud huvi tõendamisest. Erinevalt füüsilistest ja juriidilistest isikutest ei pea liikmesriik selleks, et tema hagi oleks vastuvõetav, seega tõendama, et komisjoni akt, mille ta vaidlustab, tekitab talle õiguslikke tagajärgi. Selleks et komisjoni akti peale saaks esitada tühistamishagi, peab see siiski olema mõeldud tekitama siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt selle kohta 27. novembri 2001. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, C-208/99, EU:C:2001:638, punktid 22–24, ja 13. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Deutsche Post ja Saksamaa *vs.* komisjon, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, punktid 36–38); kas see nii on, tuleb kindlaks teha akti sisust lähtuvalt (vt 22. juuni 2000. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Seda, kas akt on võimeline tekitama õiguslikke tagajärgi ja kas selle peale saab seega esitada tühistamishagi ELTL artikli 263 alusel, tuleb hinnata selliste objektiivsete kriteeriumide alusel nagu akti sisu, võttes vajaduse korral arvesse akti vastuvõtmise konteksti ja akti andnud institutsiooni pädevust (25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia *vs.* komisjon, C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 47).

30 Riigiabi valdkonnas on juba otsustatud, et ELTL artikli 107 lõigete 1 ja 3 alusel võetud otsust, millega meede kvalifitseeritakse küll riigiabiks, kuid see tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks, tuleb pidada ELTL artikli 263 alusel vaidlustatavaks aktiks (vt selle kohta 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 42; 25. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, T-538/11, EU:T:2015:188, punkt 53, ja 28. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Austria *vs.* komisjon, T-427/12, ei avaldata, EU:T:2016:41, punkt 36).

31 On tõsi, et käesolevas asjas ei ole vaidlustatud otsuses võetud seisukohta riigiabi olemasolu kohta ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, mida komisjon pealegi kohtuistungil kinnitas. Nimelt nähtub vaidlustatud otsuse punktist 48, et komisjon ei välistanud võimalust, et vaidlusaluse meetmega antakse Vattenfallile riigiabi. Lisaks ei märkinud komisjon selle otsuse punktis 4 sõnaselgelt, et see meede tuleb kvalifitseerida riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, järeldades samas, et see meede on ELTL artikli 107 lõikega 3 kooskõlas.

32 Nii komisjoni otsuse puhul, millega vaidlusalune meede kvalifitseeritakse riigiabiks, tunnistades selle samas siseturuga kokkusobivaks, on vaidlustatud otsuse tagajärg siiski see, et komisjon on heaks kiitnud vaidlusaluse meetme, mida peetakse üksnes siseturuga kokkusobivaks vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile c, ja seda võib seega rakendada vastavalt aluslepingu artikli 108 lõikele 3.

33 Nii otsustas komisjon vaidlustatud otsusega, mis võeti vastu määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 3 alusel, lõpetada tema algatatud esialgse uurimismenetluse ning keeldus kaudselt algatamast ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust (edaspidi „ametlik uurimismenetlus“). Komisjon võttis seega lõpliku seisukoha küsimuses, kas vaidlusalune meede on siseturuga kokkusobiv, ja sellega kaasnevad siduvad õiguslikud tagajärjed (vt selle kohta 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Athinaïki Techniki *vs.* komisjon, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punktid 65 ja 66).

34 Järelikult tuleb käesolev hagi tunnistada vastuvõetavaks, ilma et oleks vaja uurida, kas vaidlustatud otsuse siduvad õiguslikud tagajärjed mõjutavad Madalmaade Kuningriigi huve.

Sisulised küsimused

35 Madalmaade Kuningriik esitab oma hagi põhjendamiseks viis väidet, millest esimese kohaselt on rikutud ELTL artikli 107 lõiget 1 seoses eelise olemasoluga; teise kohaselt on kohaldatud vääralt ELTL artikli 107 lõiget 1 seoses tõendamiskoormisega; kolmanda kohaselt on rikutud põhjendamiskohustust; neljanda kohaselt puudub komisjonil pädevus tunnistada meede ELTL artikli 107 lõike 3 alusel siseturuga kokkusobimatuks, kui ta ei ole enne seda riigiabiks kvalifitseerinud, ja viienda kohaselt on rikutud õiguskindluse põhimõtet.

36 Kolm esimest väidet on esitatud juhuks, kui vaidlustatud otsust tuleb mõista nii, et see eeldab tingimata vaidlusaluse meetme riigiabiks kvalifitseerimist. Ülejäänud kaks on suunatud vaidlustatud otsuse vastu osas, milles selles ei käsitleta küsimust, kas vaidlusalune meede kujutab endast riigiabi või mitte.

37 Kuid nagu on tõdetud eespool punktis 31, ei võtnud komisjon käesolevas asjas vaidlustatud otsuses seisukohta küsimuses, kas vaidlusalune meede kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Seega tuleb analüüsida koos neljandat ja viiendat väidet.

38 Sellega seoses väidab Madalmaade Kuningriik esiteks, et ELTL artikli 107 ülesehitusest tuleneb, et siseturuga võib kokkusobivaks tunnistada üksnes riigiabi.

39 Seda tõlgendust toetab tema väitel määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 3, mille kohaselt võib komisjon meetme tunnistada siseturuga kokkusobivaks, kui see kuulub ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse.

40 Komisjon ei ole aga tõendanud, et vaidlusalune meede, mille ta tunnistab siseturuga kokkusobivaks, kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses ja kuulub seetõttu selle sätte kohaldamisalasse.

41 Madalmaade Kuningriik järeldab sellest, et komisjon ületas oma pädevust.

42 Teiseks, kuivõrd komisjon otsustas jätta võtmata seisukoht küsimuses, kas vaidlusalune meede tuleb kvalifitseerida riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, tekitas ta õigusliku ebakindluse. Madalmaade Kuningriigi sõnul on õiguskindluse põhimõttest tulenevalt kehtivad selguse ja ettenähtavuse nõuded täidetud vaid juhul, kui komisjon sõnaselgelt otsustab, kas vaidlusalune meede kujutab endast riigiabi või mitte.

43 Komisjon väidab vastu, et ei ELTL artikli 107 lõikest 3 ega määruse 2015/1589 artikli 4 lõikest 3 ei tulene, et tal ei ole lubatud meedet siseturuga kokkusobivaks tunnistada, tegemata lõplikku otsust küsimuses, kas see meede kujutab endast riigiabi või mitte. Vastupidi, kui meetme kokkusobivuses kahtlused puuduvad, kohustab määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 3 teda otsustama, et meede on siseturuga kokkusobiv. Ametliku uurimismenetluse algatamine ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ainult selleks, et teha kindlaks, kas meede kujutab endast riigiabi, oleks vastuolus selle sätte mõttega.

44 Seda tõlgendust kinnitab komisjoni sõnul määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 4, mille kohaselt võib komisjon algatada ametliku uurimismenetluse ainult siis, kui ta pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuses on kahtlusi.

45 Lisaks ei luba määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 2 komisjonil otsustada, et vaidlusalune meede ei ole riigiabi, kui pärast esialgset uurimist ei ole ta tegelikult sellist järeldust teinud.

46 Ta selgitab, et mõnikord võib asjaomaste poolte jaoks olla tõhusam ja soodsam, kui komisjon tunnistab meetme siseturuga kokkusobivaks, ilma et ta viiks läbi ametlikku uurimismenetlust määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 4 alusel, et teha kindlaks, kas meede kujutab endast riigiabi.

47 Seega, võttes niisuguses olukorras vastu otsuse jätta vastuväited esitamata meetme suhtes, mida ei saa kergesti kvalifitseerida abiks, kohaldab komisjon hea halduse põhimõtet.

48 Vaidlustatud otsus tagab tema sõnul Madalmaade Kuningriigile ja Vattenfallile õiguskindluse, kuna selle tulemusel kadus abi seaduslikkuse, ametliku uurimismenetluse võimaliku algatamise ja Vattenfallile vaidlusaluse meetme alusel makstava hüvitise võimaliku osalise tagasimaksmise osas valitsev kindlusetus.

49 Sellega seoses tuleb esiteks toonitada, et komisjon võttis vaidlustatud otsuse vastu määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 3 alusel ja järeldas selle resolutsioonis, et „[vaidlusalune meede] on [ELTL] artikli 107 lõike 3 punkti c alusel siseturuga kokkusobiv“.

50 Komisjon väidab, et ei ELTL artikli 107 lõige 3 ega määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 3 ei kohusta teda lõplikult tuvastama, et meede kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, enne kui ta saab asuda seisukohale, et see meede on siseturuga kokkusobiv.

51 Tuleb meenutada, et ELTL artikli 107 lõige 1 sätestab, et kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

52 ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c kohaselt võib erandina ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud keelust pidada siseturuga kokkusobivaks „abi“, mis on mõeldud teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.

53 Mõiste „abi“ kasutamine ELTL artikli 107 lõikes 3 tähendab, et riikliku meetme kokkusobivust siseturuga saab kontrollida alles pärast meetme riigiabiks kvalifitseerimist.

54 Lisaks sellele tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et juhul, kui komisjon ei suuda jõuda esialgse uurimise tulemusel veendumuseni, et riiklik meede kas ei ole „abi“ ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses või – kui meede kvalifitseeritakse abiks – on aluslepinguga kooskõlas, või kui uurimine ei võimaldanud tal ületada kõiki raskusi, mis tekkisid asjaomase meetme kokkusobivuse hindamise käigus, on kõnealusel institutsioonil kohustus algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus, ilma et tal oleks selles osas kaalutlusõigust (vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et komisjonil on lubatud tunnistada siseturuga kokkusobivaks üksnes meede, mis kuulub ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse, st meede, mis on kvalifitseeritud riigiabiks.

56 Seda järeldust kinnitavad pealegi määruse 2015/1589 asjakohased sätted.

57 Määruse 2015/1589 artiklis 4 on nimelt sätestatud:

„1. Komisjon vaatab teatise läbi niipea, kui on selle kätte saanud. Ilma et see piiraks artikli 10 kohaldamist, teeb komisjon otsuse vastavalt käesoleva artikli lõikele 2, 3 või 4.

2. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, siis võtab ta selle kohta vastu otsuse.

3. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi, kuivõrd see jääb [ELTL] artikli 107 lõike 1 reguleerimisalasse, otsustab ta, et nimetatud meede sobib siseturuga kokku […].

4. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ilmnes kahtlusi, otsustab ta algatada [ELTL] artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse […]“.

58 Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et määruse 2015/1589 artiklis 4 on kehtestatud abimeetmete esialgse uurimise etapp, mille eesmärk on võimaldada komisjonil kujundada esialgne arvamus uuritava meetme kohta. Selle etapi lõpus tuvastab komisjon, et kõnealune riiklik meede kas ei ole „abi“ ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses või kuulub selle sätte kohaldamisalasse. Viimasel juhul on võimalik nii see, et asjaomase meetme siseturuga kokkusobivuses ei ole kahtlusi, kui ka see, et vastupidi, sellised kahtlused on. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi, kuivõrd see jääb ELTL artikli 107 lõike 1 reguleerimisalasse, võtab ta vastu vastuväidete esitamata jätmise otsuse määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 3 alusel (vt selle kohta 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punktid 43 ja 44).

59 Sellest tuleneb, et määruse 2015/1589 artiklis 4, mis on käesolevas asjas kohaldatav selle määruse artikli 15 lõike 1 alusel, mis käsitleb komisjoni otsuseid ebaseadusliku riigiabi valdkonnas, on seega kehtestatud ammendav loetelu otsustest, mille komisjon võib vastu võtta asjaomase riikliku meetme esialgse uurimise tulemusel, ja mille hulgas ei ole sellist otsust, millega riiklik meede tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks, ilma et komisjon oleks enne teinud otsuse selle meetme riigiabiks kvalifitseerimise kohta. Eeskätt on määruse 2015/1589 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud, et komisjon võib tunnistada meetme siseturuga kokkusobivaks, „kuivõrd see jääb [ELTL] artikli 107 lõike 1 reguleerimisalasse“.

60 Käesolevas asjas on selge, et komisjonil oli kahtlusi vaidlusaluse meetme riigiabiks kvalifitseerimise osas – ta kinnitas seda tõika kohtuistungil –, mistõttu ta otsustas pärast Madalmaade Kuningriigi ja tema talituste vahelist tihedat kirjavahetust haldusmenetluse ajal ja hoolimata sellest kõnealuses küsimuses vaidlustatud otsuses seisukoht võtmata jätta, järeldades samas, et vaidlusalune meede on siseturuga kokkusobiv.

61 Kõigest eeltoodust tuleneb, et komisjon tegi otsuse, mis on vastuolus nii ELTL artikli 107 lõikega 3 kui ka määruse 2015/1589 artikli 4 lõikega 3.

62 Järelikult ületas komisjon oma pädevust, kui ta leidis vaidlustatud otsuses, et vaidlusalune meede on siseturuga kokkusobiv, ilma et ta oleks võtnud enne seisukohta küsimuses, kas see meede kujutab endast riigiabi.

63 Teiseks tuleb meenutada, et liidu õiguskorra osaks oleva õiguskindluse põhimõtte eesmärk on tagada liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate olukordade ja õigussuhete ettenähtavus ning nõuab, et kõik õiguslikke tagajärgi tekitavad administratsiooni aktid oleksid selged ja täpsed, nii et huvitatud isikutel oleks võimalik teada kahtlusteta, millised on nende õigused ja kohustused, ning toimida sellele vastavalt (vt 28. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Correia *vs.* EMSK, T-843/19, EU:T:2021:221, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika; vt selle kohta ka 30. novembri 2009. aasta kohtuotsus Prantsusmaa ja France Télécom *vs.* komisjon, T-427/04 ja T-17/05, EU:T:2009:474, punkt 300 ja seal viidatud kohtupraktika).

64 Käesolevas asjas on tõsi, et komisjon märkis vaidlustatud otsuses, et vaidlusalune meede on siseturuga kokkusobiv. Ta siiski ei kvalifitseerinud seda meedet, samas kui eespool punktist 63 nähtub, et tegemist on eeltingimusega, mis on vajalik selle meetme siseturuga kokkusobivuse hindamiseks.

65 Lisaks tuleneb esiteks Euroopa Kohtu praktikast, et olukorras, kus komisjon on ELTL artikli 108 lõiget 3 rikkudes rakendatud abi kohta teinud lõpliku otsuse, milles ta leiab, et see abi on siseturuga kokkusobiv ELTL artikli 107 alusel, on liikmesriigi kohus liidu õiguse alusel kohustatud nõudma abisaajalt intressi maksmist selle abi ebaseaduslikkuse perioodi eest (vt selle kohta 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punktid 52 ja 55). Seega juhul, kui Vattenfalli konkurendid algatavad liikmesriigi kohtus menetluse vaidlusaluse meetme seaduslikkuse küsimuses ja kui see kohus kvalifitseerib meetme riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, tuleneb sellest, et ELTL artikli 108 lõiget 3 on rikutud seetõttu, et vaidlusalusest meetmest komisjonile ei teatatud, ning Madalmaade Kuningriigil tuleb Vattenfallilt abi ebaseaduslikkuse perioodi eest intressi nõuda.

66 Teiseks jättis vaidlusaluse meetme kvalifitseerimata jätmine Madalmaade Kuningriigi kindlusetusse olukorda seoses uue abi andmisega abi kumuleerimist käsitlevatele eeskirjade alusel vastavalt keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunistele aastateks 2014–2020 (2014/C 200/01) (ELT 2014, C 200, lk 1; edaspidi „suunised“) ja komisjoni 17. juuni 2014. aasta määrusele (EL) nr 651/2014 [ELTL] artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks (ELT 2014, L 187, lk 1).

67 Nimetatud määruse artikli 8 „Kumuleerimine“ kohaselt võetakse arvesse abi saavale tegevusele, projektile või ettevõttele eraldatavat riigiabi kogusummat.

68 Suuniste punktis 81 on ette nähtud, et abi võib anda samal ajal mitme abikava raames või kumuleerida seda sihtotstarbelise üksikabiga tingimusel, et riigiabi kogusumma tegevuse või projekti jaoks ei ületa suunistes sätestatud abi ülemmäärasid.

69 Seega võivad kehtivad kumuleerimise eeskirjad mõjutada Madalmaade Kuningriiki juhul, kui ta kavatseb anda Vattenfallile abi Hemwegi käitise muul otstarbel kasutamiseks.

70 Seetõttu ei saa järeldada, et vaidlustatud otsus võimaldas Madalmaade Kuningriigil, kes on vaidlustatud otsuse adressaat, täpselt teada, millised on tema õigused ja kohustused, ning toimida sellele vastavalt.

71 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et otsustades jätta võtmata seisukoha küsimuses, kas vaidlusalune meede tuleb kvalifitseerida riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, rikkus komisjon õiguskindluse põhimõtet.

72 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb neljanda ja viienda väitega nõustuda ning seega tühistada vaidlustatud otsus, ilma et oleks vaja teha otsust Madalmaade Kuningriigi ülejäänud väidete kohta.

Kohtukulud

73 Vastavalt Üldkohtu kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb vastavalt Madalmaade Kuningriigi nõudele kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (seitsmes koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 12. mai 2020. aasta otsus C(2020) 2998 (final) riigiabi SA. 54537 (2020/NN) kohta – Madalmaad, Madalmaades elektrienergia tootmiseks kivisöe kasutamise keeld.**

2. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**

da Silva Passos Valančius Reine

Truchot Sampol Pucurull

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 16. novembril 2022 Luxembourgis.

Allkirjad