



24. juni 2026

Dansk Forening for Statsstøtteret

Væsentlige nye domme fra EU-Domstolen på statsstøtteområdet

Program

- Tema 1: C-401/24, Stockholms Hamn
 - Udøver man økonomisk aktivitet, hvis man leverer gratis ydelser?
 - Hvornår bliver ændringer i eksisterende støtte til ny støtte?
- Tema 2: C-58/25, Fremoluc
 - Hvornår er der tale om en støtteordning?
- Tema 3: C-457/23 P, Deutsche Lufthansa
 - Betydningen af Kommissionens retningslinjer
- Tema 4: C-59/23 P, Paks II (Østrig mod Kommissionen)
 - Kommissionens pligt til at påse overholdelse af anden EU-lovgivning

Tema 1: C-401/24, Stockholms Hamn

Udøver man økonomisk aktivitet, hvis man leverer gratis ydelser?

Hvornår bliver ændringer i eksisterende støtte til ny støtte?

Stockholms Hamn – Støtten

- Stockholms Hamn, helejet kommunalt selskab, driver Hammarby Sluse
- En af to forbindelser mellem Østersøen og Mälaren, tredjestørste sø i Sverige
- Svensk søfartsstyrelse indgår i oktober 1979 aftale med Stockholms Hamn (via kommunen) om at afskaffe de fleste sluseafgifter til gengæld for en årlig kompensation
 - Mellem SEK 3 og 4 millioner per år fra 2014
- Kompensationen tilpasses årligt ud fra forbrugerprisindeks
- Automatisk forlængelse i femårige perioder, hvis ikke aftalen opsiges

Stockholms Hamn – Tvisten

- Søfartsstyrelsen opsiger i 2021
- Anlægger sag mod Stockholms Hamn i 2023 med påstand om tilbagebetaling af ti års støtte plus renter
- Søfartsstyrelsens argumentation:
 - Støtte, da kompensationen giver en fordel, og Altmark-kriterierne ikke er opfyldte
 - Ikke eksisterende støtte pga. manglende anmeldelse til KOMM og femårig genforhandling
 - Aftalen indgået før TFEU trådte i kraft i Sverige
- Stockholms Hamns argumentation:
 - Slusedriften er ikke en økonomisk aktivitet
 - SGEI uden overkompensation
 - Eksisterende støtte, herunder da den oprindelige aftale ikke er blevet genforhandlet

Stockholms Hamn – Præjudicielle spørgsmål

- Spørgsmål 1:
 - Er kompensation for gratis drift af slusetjeneste statsstøtte?
 - Er der en *økonomisk fordel*?
 - Er slusetjeneste en *økonomisk aktivitet*?
 - Har aktiviteten *samhandelspåvirkning*?
 - Kan aktiviteten have en *konkurrencefordrejende virkning*?
- Spørgsmål 2/3:
 - Er der tale om eksisterende støtte, herunder i lyset af forlængelser og tilpasninger?

Stockholms Hamn – Præjudicielle spørgsmål

- Spørgsmål 1:
 - Er kompensation for gratis drift af slusetjeneste statsstøtte?
 - Er der en økonomisk fordel?
 - **Er slusetjeneste en økonomisk aktivitet?**
 - Har aktiviteten *samhandelspåvirkning*?
 - Kan aktiviteten have en *konkurrencefordrejende virkning*?
- Spørgsmål 2/3:
 - Er der tale om eksisterende støtte, herunder i lyset af forlængelser og tilpasninger?

Udøver man økonomisk aktivitet, hvis man leverer gratis ydelser?

- Ingen økonomisk aktivitet = Ingen statsstøtte
- Økonomisk aktivitet: Sælge varer og tjenesteydelser på et marked
- Finansiering til mange offentlige enheder er derfor ikke statsstøtte
 - Politiet
 - Folkeskolen
 - Det offentlige sundhedssystem
 - Etc.

På den ene side: Van Landewyck

På den anden side: Kortcenter.dk

Spørgsmål 1: Er slusetjenesten en økonomisk aktivitet?

Den juridiske ramme ifølge CJEU:

- Økonomisk aktivitet: Udbud af varer og tjenesteydelser på et marked
- Non-profit udbud af varer og tjenesteydelser kan godt være en økonomisk aktivitet
- Afhænger af, om non-profit-aktiviteten konkurrerer med for-profit-aktører
- Hvis ydelsen *normalt* udføres mod betaling, er der tale om en økonomisk virksomhed

Spørgsmål 1: Er slusetjenesten en økonomisk aktivitet?

CJEU's vurdering:

- Slusetjenesten leveres gratis ifølge svensk lovgivning
- En aktivitet kan i princippet ikke anses for økonomisk, hvis ikke den medfører en indtægt, som på langt sigt i det mindste kan dække omkostningerne
- Derfor: Gratis levering kan være indicium for, at der ikke foreligger en økonomisk aktivitet

Spørgsmål 1: Er slusetjenesten en økonomisk aktivitet?

CJEU's vurdering (fortsat):

- Kan dog alligevel være økonomisk, hvis den leveres på et marked i konkurrence med økonomiske aktører
- Eneste anden vandvej mellem samme punkter forvaltes ligeledes af den svenske stat, og forbindelsen var ligeledes gratis i perioden
- Endelig vurdering op til den nationale domstol

Takeaways fra spørgsmål 1

- Non-profit-karakter forhindrer ikke økonomisk aktivitet, *men* hvis profit decideret ikke er *muligt*, er aktiviteten næppe økonomisk
 - Regulatoriske årsager
 - Praktiske årsager?
 - Historisk set?
- Forenelig med både Van Landewyck og KortCenter.dk
 - Hvis du er non-profit på et marked, der generelt er for-profit, er du økonomisk (jf. Van Landewyck)
 - Hvis du er non-profit, og det ikke er *muligt* at være for-profit, er du ikke-økonomisk
 - - selv hvis det er din skyld, at for-profit ikke er muligt, jf. KortCenter.dk
- Altså: Staten kan gøre en aktivitet ikke-økonomisk ved at gøre den urentabel

Stockholms Hamn – Præjudicielle spørgsmål

- Spørgsmål 1:
 - Er kompensation for gratis drift af slusetjeneste statsstøtte?
 - Er der en *økonomisk fordel*?
 - Er slusetjeneste en *økonomisk aktivitet*?
 - Har aktiviteten *samhandelspåvirkning*?
 - Kan aktiviteten have en *konkurrencefordrejende virkning*?
- Spørgsmål 2/3:
 - Er der tale om **eksisterende støtte**, herunder i lyset af forlængelser og tilpasninger?

Hvornår bliver ændret støtte til ny støtte?

- Støtte trådt i kraft inden EU-medlemskab og/eller godkendt af KOMM = Eksisterende støtte
 - Kan derfor ikke påbydes tilbagebetalt
- MEN: Ændrer man i eksisterende støtte, kan den blive til ny støtte igen

Forekommer ikke så sjældent i praksis

Forekommer ikke så sjældent i praksis



HEA Law

Injection only

Hvornår bliver ændret støtte til ny støtte?

- Støtte trådt i kraft inden EU-medlemskab og/eller godkendt af KOMM = Eksisterende støtte
 - Kan derfor ikke påbydes tilbagebetalt
- MEN: Ændrer man i eksisterende støtte, kan den blive til ny støtte igen
- Dog ikke alle ændringer
 - Forordning 794/2004, artikel 4, stk. 1: Ændring i eksisterende støtte er *"...enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed..."*
- - og hvad betyder det så?

Spørgsmål 2/3: Er kompensationen eksisterende støtte?

CJEU's vurdering:

- Kompensationen var ubestridt trådt i kraft inden TFEU
- Derfor: Som udgangspunkt eksisterende støtte
- Kompensationsaftalen forlænget løbende siden 1979, og kompensationens størrelse løbende justeret
- Dog kun tale om ændring i eksisterende støtte, hvis:
 - Ændringen er væsentlig
 - Ændringen er af subjektiv, objektiv eller midlertidig karakter
 - Ændringen påvirker støttens grundlæggende elementer
 - Ændringen kan have betydning for støttens forenelighed

Spørgsmål 2/3: Er kompensationen eksisterende støtte?

CJEU's vurdering (fortsat):

- Ændringer i sagen: Forlængelse af varighed, justering af kompensation
- Begge var fastsat i aftalen og kunne derfor tages i betragtning fra start ved forenelighedsvurderingen
- Derfor: Forlængelserne og justeringerne ville ikke have påvirket forenelighedsvurderingen og udgør derfor ikke en ændring i eksisterende støtte
 - Dog overladt til den nationale domstol at vurdere, om der har fundet genforhandlinger sted ud over det aftalte

Takeaways fra spørgsmål 2

- Ændring i eksisterende støtte kræver påvirkning af forenelighedsvurdering
- Lempelse (eller i hvert fald præcisering ift. tidligere praksis), herunder også praksis omtalt i dommen:
 - C-510/16, Carrefour Hypermarchés: Ikke rent formel eller administrativ
 - C-492/17, Südwesstrundfunk: Ikke ændring, der er rent formel eller administrativ art og ikke kan påvirke støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked
 - Implementeringsforordningen (794/2004), artikel 4, stk. 1:
 - Engelsk: "...modifications of a purely formal or administrative nature which cannot affect the evaluation of the compatibility of the aid measure with the common market..."
- Altså: Manglende påvirkning af forenelighedsvurderingen er tilstrækkeligt

Takeaways fra spørgsmål 2 (fortsat)

- Hvordan skal mulig påvirkning af forenelighedsvurdering vurderes?
 - Er der mulig påvirkning, hvis ændringen kan påvirke en betingelse i de relevante retningslinjer?
 - Skal der være tale om en ændring ift. de forhold, som Kommissionen har lagt vægt på i vurderingsafsnittet i sin afgørelse?
 - Er det nok, at forholdet er omtalt i godkendelsesafgørelsen (f.eks. i statens beskrivelse af ordningen)?

Tema 2: C-58/25, Fremolue

Hvornår er der tale om en støtteordning?

Hvorfor er det vigtigt, hvornår der er tale om en støtteordning?

- I en række tilfælde kan det være afgørende for statsstøttevurderingen, om tiltaget har karakter af en støtteordning
 - Retningslinjer/gruppefritagelser: Karakter af støtteordning krav i f.eks.:
 - CISAF (støtte til vedvarende energi, f.eks. det danske havvindsudbud)
 - Temporary Framework (COVID-19-støtte)
 - GBER-kategorier
 - Regional driftsstøtte, etableringsstøtte, visse løntilskud, nedsættelser af miljøskatter og -afgifter, støtte til audiovisuelle værker etc.
 - Selektivitet: Forskellige tests for hhv. støtteordninger og individuel støtte
 - C-15/14, MOL: Støtteordninger vurderes efter tretrinstesten, individuel støtte formodet selektiv
 - Ny støtte: Der foreligger kun anmeldelsespligtig ny støtte, hvis der er tale om individuel støtte eller en støtteordning
 - Mere om dette om lidt

Fremoluc– Støtten

- Regionen Flandern indfører i juni 2023 dekret, der giver kommuner med høje ejendomspriser mulighed for at reservere og sælge grunde og boliger til købere med lave indtægter
- Kommunen skal ifølge dekretet betale en del af prisen

Fremoluc – Tvisten

- Indbragt for belgisk forfatningsdomstol i januar 2024
- Klagerne mener bl.a., at der er tale om statsstøtte, som skulle have været anmeldt

Fremoluc – Præjudicielle spørgsmål

- Udgør en national lovgivning, der tillader visse kommuner at indføre en sådan ordning, en statsstøtteordning, der skal anmeldes?
 - Er det afgørende, at kommunerne har **frit valg** i forhold til, om de vil indføre sådan en ordning?
 - Er det afgørende, at ordningen giver kommunerne en **skønsmargen** ved fastlæggelsen af parametrene for ordningen?

Juridisk ramme ifølge CJEU

- Ny støtte skal anmeldes til Kommissionen
- Ny støtte er støtteordninger eller individuel støtte
- Ikke tale om individuel støtte, da dekretet ikke giver ret til at modtage støtte
- Altså: Kun anmeldelsespligt, hvis dekretet indfører en støtteordning
- Kriterier for støtteordning iflg. procedureforordningen:
 - Mulighed for individuel støtte
 - Ingen yderligere gennemførelsesforanstaltninger
 - Modtagere defineres generelt og abstrakt
 - *Alternativ definition for ordninger med støtte på ubestemt tid og/eller størrelse til bestemte modtagere – ikke relevant i sagen*

CJEU's vurdering

- Der er tale om "yderligere gennemførelsesforanstaltninger", hvis støtteyderen skal **udøve et skøn** ift. størrelse, kendetegn eller betingelser
- Dekretet indfører ikke selv boligstøtteordninger og fastlægger ikke alle bestemmelser i disse
- Ingen forpligtelse for kommunerne til at indføre sådanne ordninger
- Hvis de indfører sådanne ordninger, skal kommunerne selv fastlægge væsentlige parametre som procentdel af dækkede boliger/omkostninger, betingelser for udvælgelse af modtagere/ejendomme
- Derfor skøn i forhold til såvel indførelse som udformning = Ikke støtteordning

Takeaways fra Fremuloc

- Støtteordning kræver:
 - Mulighed for individuel støtte
 - Ingen yderligere gennemførelsesforanstaltninger = Ikke skøn
 - Generel og abstrakt definition af støttemodtagere
 - *- eller at den alternative definition for tids- eller beløbsubegrænset støtte til visse modtagere er opfyldt*
- Skøn i forhold til implementering kan derfor medføre, at en lovgivning el.lign. ikke udgør en støtteordning
- Indebærer ikke, at der slet ikke vil være tale om statsstøtte – støtten ydes blot ved den efterfølgende implementering

Tema 3: Juridisk betydning af KOM's retningslinjer

**C-457/23 P, Deutsche Lufthansa
Dom af 23. april 2026**

Betydning af Kommissionens retningslinjer: Hvorfor vigtigt emne?

- Omfattende antal retningslinjer på utal af områder/sektorer
- Styrende for KOM's forenelighedsvurdering i fravær af en BER
- Pejlemærke og styringsredskab ifm. MS' design af støtteordninger
- Politisk instrument: TF (COVID-19), Bankkrisen (2008), CISAF, METSAF
- En del EU-domme vedrører (direkte eller indirekte) KOM's forenelighedsvurdering
- Det juridiske spørgsmål: I hvilket omfang er KOM, medlemsstaterne og tredjeparter bundet af KOM's retningslinjer ?
- Store Afdeling har afsagt en række landmark decisions med vigtige principper
- Seneste dom er C-457/23 P, Lufthansa (april 2026)

C-457/23 P, Deutsche Lufthansa

Faktum

- COVID-19 => Lufthansa-koncernen nødlidende
- Tyskland anmelder rekapitaliseringsstøtte på 6 mia. EUR 12. juni 2020
- 25. juni 2020: KOM godkender – fase 1, ingen formel undersøgelse
- Retsgrundlag: art. 107, stk. 3, litra b TEUF + Temporary Framework (TF)
- 2021: Ryanair og Condor anlægger søgsmål (T-34/21 og T-87/21)
- Maj 2023: Retten annullerer KOM's afgørelse
- 23. april 2026: Domstolen forkaster appellen => annulation opretholdes

C-457/23 P – Centrale præmisser

Præmis 56:

- KOM råder over et vidt skøn ved forenelighedsvurderingen efter art. 107, stk. 3 TEUF

Præmis 57:

- Retlig prøvelse begrænset til: overholdelse af procedure- og begrundelsesregler, materielt korrekte faktiske omstændigheder, åbenbart urigtigt skøn og magtfordrejning

Præmis 58:

- KOM vedtager og offentliggør vejledende regler => begrænser sit eget skøn
- Kan principielt ikke fravige disse uden risiko for krænkelse af ligebehandling og berettigede forventninger

• "...pålægger denne institution imidlertid sig selv en begrænsning i udøvelsen af de skønsbeføjelser...og kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning"

C-457/23 P – Selvbinding og traktatvej (fortsat)

Præmis 59:

- Men: En MS kan stadig påberåbe sig "konkrete ekstraordinære omstændigheder", som KOM skal undersøge for at kunne godkende under Traktaten

"...vedtagelsen af sådanne regler [fritager dog] ikke [KOM] fra forpligtelsen til at undersøge de konkrete ekstraordinære omstændigheder, som en medlemsstat i en given sag har påberåbt sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Medlemsstaterne bevarer dermed muligheden for at anmelde pænkt støtte, som ikke opfylder de ved et sådant adfærdskodeks fastsatte krav, til Kommissionen, og denne institution kan under særlige omstændigheder godkende en sådan pænkt støtte"

C-457/23 P – Subsumptionen

Den afgørende fejl – præmis 84-98:

- TF punkt 67 kræver, at konvertering til EK sker med mindst 5% discount
- KOM pragmatisk tilgang: Konverteringsmekanismerne fulgte ikke denne metode i alle tilfælde, men det priserne forventedes at være tilfældet - ellers ville Tyskland indhente efterfølgende KOM godkendelse af fravigelse
- EUD: Støtte kræver forudgående godkendelse, art. 108, stk. 3 TEUF. KOM kan ikke udsætte stillingtagen. Efterfølgende godkendelseskrav ≠ ex ante vurdering af forenelighed
- Én fejl tilstrækkelig => Rettens annulation opretholdes uanset medhold i øvrige punkter

”Store Afdeling-Trilogien – del 1”

**C-431/14 P, KOM mod Grækenland
af 8. marts 2016**

C-431/14 P, KOM mod Grækenland 8. marts 2016

- Græske landbrugskompensationer 2008-2009 uden anmeldelse
 - Retningslinjerne = Midlertidige Finanskriserammebestemmelser af 17. december 2008
 - Landbrugssektoren udelukket frem til 28. oktober 2009
 - Efter 28. oktober 2009: landbrugssektoren inkluderet, men loft på 15.000 EUR pr. virksomhed
 - ELGA udbetaler støtte i 2008 og 2009, der er langt over loftet.
 - KOM erklærer støtten uforenelig => tilbagesøgning
 - Grækenland påberåber sig ekstraordinære omstændigheder pga finanskrisen => KOM skulle have godkendt under 107, stk. 3, litra b TEUF
-
- Er KOM bundet af støtteloftet i sine retningslinjer ?

C-431/14 P, KOM mod Grækenland

Præmis 71:

- KOM må ikke vedtage RL, der er behæftede med retlige fejl eller åbenbart fejlskøn
- Ej "skøn under regel": KOM må ikke ved vedtagelsen af RL afstå fra at udøve den skønsbeføjelse, som art. 107, stk. 3 TEUF tillægger den
- RL skal gøres til genstand for løbende kontrol med henblik på at imødegå enhver væsentlig udvikling

"...må Kommissionen for det første ikke tilsidesætte artikel 107, stk. 3, TEUF ved at vedtage rammebestemmelser, der er behæftede med retlige fejl eller et åbenbart fejlskøn, eller ved vedtagelsen af rammebestemmelser afstå fra at udøve den skønsbeføjelse, som denne bestemmelse tillægger den. Når Kommissionen i forbindelse med denne udøvelse vedtager rammebestemmelser af denne karakter, skal de gøres til genstand for en løbende kontrol med henblik på at imødegå enhver væsentlig udvikling, der ikke er omfattet af disse retsakter."

C-431/14 P, KOM mod Grækenland – Pligten til at se ud over retningslinjerne

Præmis 72:

- Vedtagelsen af RL fritager ikke KOM fra forpligtelsen til at undersøge konkrete ekstraordinære omstændigheder
- KOM er forpligtet til i givet fald at begrunde nægtelsen af at efterkomme en sådan anmodning

“... vedtagelsen af sådanne rammebestemmelser [fritager] ikke Kommissionen fra dens forpligtelse til at undersøge de konkrete ekstraordinære omstændigheder, som en medlemsstat i en given sag har påberåbt sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, eller fra pligten til i givet fald at begrunde nægtelsen af at efterkomme en sådan anmodning.”

Konkrete sag: præmis 74-75:

- Grækenland tabte: kun generelle makroøkonomiske argumenter fremlagt
- Ingen sektorspecifikke ekstraordinære omstændigheder inden for landbruget godtgjort
- Generel finanskriser ≠ konkrete ekstraordinære omstændigheder i den berørte sektor

A group of cyclists are racing on a paved road. In the background, there is a speed limit sign showing '60'. The cyclists are wearing various colored jerseys and helmets. The road is bordered by a stone wall and greenery.

”Store Afdeling Trilogien – del 2”

C-526/14, Tadej Kotnik
af 19. juli 2016

C-526/14, Kotnik m.fl. – Store Afdeling, 19. juli 2016

- Finanskrisen => fem slovenske banker har kapitalunderskud => statsstøtte
- Slovensk lov implementerer bankmeddelelsens byrdefordelingskrav ("bail-in" = tab rammer også bankens aktionærer og foranstillede kreditorer)
- 18. december 2013: KOM godkender statsstøtten til de fem banker
- En gruppe aktionærer m.fl. anfægter banklovens forfatningsmæssighed (retssikkerhed mv) – og dermed reelt KOM's bankmeddelelse
- Præjudicielt spørgsmål 1: Er bankmeddelelsen en anfægtelig retsakt med bindende retsvirkninger for andre end KOM?

C-526/14, Kotnik – „Retningslinjerne skaber ikke pligter for MS” (1/2)

Præmis 38-40 – selvbindingen:

- KOM råder over et vidt skøn ved forenelighedsvurderingen
- Vedtagelse og offentliggørelse => KOM begrænser sit eget skøn
- Kan principielt ikke fravige disse uden risiko for krænkelse af ligebehandling og berettigede forventninger

Præmis 41 – skøn må ikke sættes under regel:

- KOM kan ikke ved vedtagelsen af RL afstå fra at udøve sin traktatbaserede skønsmagt
- KOM er forpligtet til at undersøge ekstraordinære omstændigheder og begrunde afslag
 - *“KOM kan ikke ved vedtagelsen af vejledende regler afstå fra at udøve den skønsmagt, som den er tildelt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [...]. Vedtagelsen af en meddelelse som bankmeddelelsen fritager således ikke Kommissionen fra dens forpligtelse til at undersøge de konkrete ekstraordinære omstændigheder...eller fra pligten til at begrunde nægtelsen af at efterkomme en sådan anmodning”*

C-526/14, Kotnik – „Retningslinjerne skaber ikke pligter for MS” (2/2)

Præmis 43 – safe harbour, men ikke closed harbour:

- Opfylder støtten bankmeddelelsen => KOM skal principielt godkende
- MS kan anmelde støtte uden for bankmeddelelsen => KOM kan godkende under særlige omstændigheder
 - *“...bevarer medlemsstaterne muligheden for at anmelde pænkt støtte, som ikke opfylder de ved bankmeddelelsen fastsatte kriterier...og denne institution kan...under særlige omstændigheder godkende en sådan pænkt støtte”*

Præmis 44 – bankmeddelelsen binder ikke MS:

- Bankmeddelelsen skaber ingen selvstændige forpligtelser for MS
 - *“...kan bankmeddelelsen ikke skabe selvstændige forpligtelser for medlemsstaterne”*

Præmis 99-100 – tilstrækkelig, men ikke (altid) nødvendig:

- In concreto:
 - Opfyldelse af bankmeddelelsens punkt 44 => tilstrækkelig for godkendelse
 - Hvis der ikke er nogen „bail-in” => risiko for forbud

C-526/14, Kotnik – AG Wahl skærer det ud i pap

AG Wahl punkt 41:

- Manglende overholdelse af bankmeddelelsen => ikke i sig selv grund til at erklære støtten uforenelig
- KOM kan – og bør når begrundet – fravige principperne i bankmeddelelsen
 - *“Selv om en eller flere regler i bankmeddelelsen ikke overholdes, udgør det derfor ikke i sig selv nogen gyldig grund til, at Kommissionen erklærer støtten uforenelig. Kommissionen kan – og bør, når det er begrundet – fravige de principper, der er fastsat i bankmeddelelsen”*

AG Wahl punkt 42:

- MS kan overbevise KOM om, at et grundlæggende princip ikke skal anvendes
- Men: KOM skal foretage en mere kompleks analyse => mere usikkert udfald, længere sagsbehandling

AG Wahl punkt 43 – hensigtsmæssighed ≠ retlig binding:

- Hensigtsmæssighedsbetragtninger => påvirker ikke bankmeddelelsens retlige karakter
 - *“Selv om en medlemsstat risikerer at måtte forlænge standstill-perioden...er det blot en faktisk følge og ikke en retsvirkning, der skyldes, at bankmeddelelsen er bindende”*

”Store Afdeling Trilogien – del 3”

**C-284/21 P, Braesch
af 31. januar 2023**

C-284/21 P, Braesch, Store Afdeling, 31. januar 2023

- Rekapitaliseringsstøtte på 5,4 mia. EUR til italiensk bank (BMPS)
- Italien afgiver frivilligt tilsagn til KOM om byrdefordeling iht. bankmeddelelsen => herunder ophævelse af favorable FRESH-bankobligationer
- 4. juli 2017: KOM godkender støtten i Fase 1 (ingen formel undersøgelse)
- Braesch m.fl. (indehavere af FRESH-obligationer) lider tab som følge af ophævelsen af FRESH obligationerne mv.
- Braesch m.fl. anfægter KOM's Godkendelsesbeslutning
- Spørgsmål om søgsmålskompetence: Pålægger KOM's godkendelse tilsagnene? Eller er tilsagnene MS's egne nationale foranstaltninger?
- Retten: Braesch m.fl. har søgsmålskompetence
- Store Afdeling: søgsmål afvist => tilsagn er nationale foranstaltninger, ikke pålagt af KOM

C-284/21 P, Braesch (1/2)

Præmis 90 – selvbindingen (jf. i denne retning Kotnik præmis 39-40):

- KOM vedtager og offentliggør bankmeddelelsen => begrænser sit eget skøn
- Kan principielt ikke fravige den uden risiko for krænkelse af ligebehandling og berettigede forventninger

Præmis 91 – tilstrækkelig men ikke nødvendig (jf. i denne retning Kotnik præmis 99):

- Opfyldelse af bankmeddelelsen => tilstrækkelig for godkendelse – men ikke nødvendig

Præmis 92 – safe harbour (jf. i denne retning Kotnik præmis 43):

- KOM har kun pålagt sig selv en begrænsning i én retning: anmelder MS iht. bankmeddelelsen => KOM skal principielt godkende
- MS kan anmelde uden for bankmeddelelsen => KOM kan godkende under særlige omstændigheder

Præmis 93 – skøn må ikke sættes under regel (direkte citat Kotnik præmis 41):

- KOM kan ikke ved bankmeddelelsen give afkald på traktatbaseret skøn
- KOM er forpligtet til at undersøge ekstraordinære omstændigheder og begrunde afslag

Præmis 94-95 – bankmeddelelsen binder ikke MS:

- Bankmeddelelsen skaber ingen selvstændige forpligtelser for MS
- MS ikke forpligtet til at pålægge bail-in => men risiko for forbud hvis opfyldelse mangler

C-284/21 P, Braesch – Tilsagn er nationale foranstaltninger (2/2)

Det selvstændige Braesch-bidrag – præmis 70-80:

- KOM pålægger ikke tilsagn i en fase 1-afgørelse
- MS afgiver tilsagn frivilligt => KOM tager dem i betragtning som faktisk omstændighed
- Tilsagnene binder MS – men er ikke pålagt af KOM
 - *“...udgør rent nationale foranstaltninger, som Den Italienske Republik på eget ansvar har anmeldt i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, og som Kommissionen har taget i betragtning som faktisk omstændighed”*

Ad søgsmålskompetence:

- Braesch m.fl. er ikke „interesserede parter” => påvirkes ikke af støtten som sådan
- Ophævelsen af FRESH-aftalerne => følger af italiensk ret, ikke KOM's afgørelse
- Braesch m.fl. må gå til de nationale domstole

T-390/20, Scandlines mod KOM (Femern)
Dom af 28. februar 2024
(under anke)

T-390/20, Scandlines mod KOM (Femern)

- Femern A/S er 100% statsejet SPV => oprettet udelukkende til realisering af Femern Bælt
- Danmark yder kapitaltilførsler og statsgaranterede lån til Femern A/S
- KOM godkender støtten i 2020 under IPCEI-meddelelsen og art. 107, stk. 3, litra b TEUF
- Scandlines anfægter godkendelsen => bl.a. manglende tilskyndelsesvirkning
- Scandlines: Femern A/S havde igangsat arbejder inden formel anmeldelse => formelt „start of works“-krav ikke opfyldt
- Retten: stadfæster KOM's godkendelse => tilskyndelsesvirkning substantielt opfyldt
- Sagen er under anke: C-343/24 P

T-390/20, Femern – IPCEI-meddelelsen og tilskyndelsesvirkning

IPCEI-meddelelsens krav – punkt 28 og fodnote 24:

- Støtten skal have tilskyndelsesvirkning => „the aid application must precede the start of the works”

Problemet

- Femern A/S havde igangsat arbejder inden formel støtteansøgning

Præmis 112 – den overordnede tilskyndelsestest:

- Projektet ville aldrig realiseres uden støtte under normale markedsvilkår
 - *“...it must be demonstrated that, in the absence of the planned aid, the investment intended to implement such a project would not take place”*

T-390/20, Femern

KOM's tilgang (præmis 118):

- IPCEI-kravet opfyldt => ansøgningen er „inherent in the establishment of Femern”
- Ikke en fravigelse af IPCEI => en udvidende fortolkning af hvornår kravet er opfyldt
 - *“...the Commission considered that satisfaction of the criterion that the aid application must be submitted beforehand...**was not a necessary prerequisite** on the ground that the incentive effect condition was satisfied by the demonstration that the project at issue could not be completed without aid...such an application could be regarded as inherent in the establishment of that entity”*

Retten er enig (præmis 119-121)

- Femern A/S: SPV oprettet udelukkende til ét formål og havde ikke andre valg
- Tidligere støttebeslutninger til Femern er ikke blevet anfægtet
- Det ville være kunstigt at kræve, at der blev indgivet en formel støtteansøgning

“ ... it would be artificial to require the public authorities to establish a specific-purpose entity and for the latter formally to submit an application for aid in order for it to be established.” (præmis 132)

Under anke – C-343/24 P

Bonusmateriale del 1

**Retningslinjerne kan være bindende - hvis de er
indarbejdet i KOM-beslutningen**

Est Wind Power

C-11/22, Est Wind Power mod Elering – 12. oktober 2023

- Estland etablerer støtteordning for vedvarende energi under EEAG 2014-2020
- KOM godkender ordningen i 2017 => inkorporerer EEAG's „start of works“-begreb i godkendelsesbeslutningen
- Krav: støtteansøgning skal indgives inden projektets påbegyndelse
- Est Wind Power (EWP) afholder udgifter til vindmålemaster og nettilslutning inden ansøgning (~1,09% af samlede projektomkostninger) => afslag på støtte
- Spørgsmål: udgør disse udgifter „projektets påbegyndelse“ => var EWP afskåret fra støtte?
- Præjudicielt spørgsmål fra estisk domstol

C-11/22, Est Wind Power

- Tilskyndelsesvirkning: Hvornår er et projekt „påbegyndt” i EEAG's forstand => afskærer dette støtteansøgning? ~1,09% af samlede projektomkostninger afholdt inden ansøgning

KOM's formalitetsindsigelse – præmis 29:

- EEAG 2014 binder kun KOM => skaber ingen selvstændige forpligtelser for MS
- Spørgsmålene kan ikke antages til realitetsbehandling

Domstolens svar – præmis 33-36:

- Retningslinjerne af 2014 skaber ingen selvstændige forpligtelser for MS
- Men: KOM Godkendelsen af 2017 er bindende, jf. art. 288, stk. 4 TEUF
- Godkendelsesbeslutningen citerer og anvender udtrykkeligt EEAG punkt 19, nr. 44 i sine betragtninger (vedr. „projektets påbegyndelse”) => forpligter nationale myndigheder
- Spørgsmålet kan antages til realitetsbehandling

In concreto

- Der er tilskyndelsesvirkning: 1,09% af samlede projektomkostninger ej tilstrækkeligt til at projektet er så fremskredent at det med yderst høj sandsynlighed vil blive fuldført.

A large commercial airplane is shown from a low angle, flying over the ocean. The sky is a mix of blue and orange, indicating sunset or sunrise. The plane is white with two engines. The text is overlaid on the sky.

Bonusmateriale del 2

**Bliver KOM's retningslinjer
nogensinde "underkendt" af Domstolen?**

C-226/11, Expedia (Artikel 101-102)

Faktum:

- Expedia/SNCF aftale om fælles togbilletportal. Formålsovertrædelse.
- < 10% markedsandele, jf. KOM Bagatelmeddelelse => ej mærkbar overtrædelse
- Præjudicielt spørgsmål: gælder 10%-tærsklen også for formålsovertrædelser?

EU-Dom

- Bagatelmeddelelsen binder KOM => men ikke nationale konkurrencemyndigheder og domstole (**Præmis 27-29**)
- En aftale med konkurrencebegrænsning som formål => per se mærkbar begrænsning – uanset markedsandele (**Præmis 37-38**)

Konsekvens:

- Domstolen undsiger reelt Bagatelmeddelelsens ordlyd
- KOM reviderer Bagatelmeddelelsen i 2014 (ophæver **10% fritagelsen for formålsovertrædelser**)

Cf. KOM mod Grækenland § 71: KOM's retningslinjer må ej afvige fra traktatens bestemmelser

Tema 4:
**Kommissionens pligt til at påse
overholdelse af anden EU-lovgivning**

**C-59/23 P, Paks II
dom af 11. september 2025**

C-59/23 P, Paks II – Faktum og baggrund

- Ungarn anmelder statsstøtte til udvikling af to nye kernereaktorer på Paks-værket
- Støttemodtager: statsejede Paks II – skal eje og drive de nye reaktorer
- Byggekontrakt tildelt direkte til russiske JSC NIAEP – ingen udbud
- Finansiering til Paks II: 10 mia. EUR russisk statslån + 2,5 mia. EUR ungarske midler
- Marts 2017 – KOM godkender (SA.38454)
- Nov. 2022 – Retten frifinder KOM
- Sept. 2025 – Domstolen ophæver og annullerer

C-59/23 P, Paks II – Kernesporørgsmål

- Reaktorerne opføres af JSC NIAEP, som har fået kontrakten **direkte og uden udbud**
- Spørgsmålet: Skal KOM også undersøge om den bagvedliggende byggekontrakt skulle have været tildelt i overensstemmelse med EU's udbudsregler?

Det grundlæggende princip (præmis 52, jf. Matra, Braesch):

- *“Statsstøtte, der som sådan eller ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser eller principper, kan således ikke erklæres forenelig med det indre marked”*

Retten:

Formålet var alene “vederlagsfri tilrådighedsstillelse” af reaktorerne til Paks II. Forudgående arbejder uden betydning.

Domstolen

- Opførelsen var en “integrerende del af den anmeldte foranstaltning”
- Tildelingen af kontrakten var uundværlig for støttens gennemførelse
- En udbudsprocedure kunne bl.a. have ført til en lavere pris på opførelsen – og dermed reduceret støttens omfang
- KOMs vurdering af udbudsreglerne var utilstrækkeligt begrundet og kunne ikke afhjælpes efterfølgende under retssagen

Øvrig praksis

Iannelli & Volpi 74/76 (1977):

- Anden EU-bestemmelse: frie varebevægelser (art. 34 TEUF)
- Støtte kan ikke godkendes hvis gennemførelsesforanstaltninger strider mod EU-retten

Matra C-225/91 (1993):

- Anden EU-bestemmelse: konkurrenceregler (art. 101-102 TEUF)
- Art. 108-proceduren må aldrig føre til resultater i strid med traktatens øvrige bestemmelser

Hinkley Point C C-594/18 P (2020):

- Anden EU-bestemmelse: EU's miljøregler (art. 11 og 194 TEUF, chartrets art. 37, VVM-direktiv)
- Støtte til kerneenergi der tilsidesætter EU's miljøregler kan ikke godkendes
- Tilsidesættelse => uforenelig uden yderligere undersøgelse

Braesch C-284/21 P (2023):

- Anden EU-bestemmelse: BRRD (dir. 2014/59, art. 32, stk. 4, litra d)
- KOM efterprøvede BRRD-forenelighed – byrdefordelingstilsagn er nationale foranstaltninger
- Søgsmål afvist – Braesch m.fl. måtte gå til nationale domstole

Paks II C-59/23 P (2025):

- Anden EU-bestemmelse: udbudsregler (dir. 2004/17)
- Præciserer nødvendighedskriteriet – direkte kontrakttildeling kan udgøre uløseligt forbundet gennemførelsesforanstaltning
- KOM burde have undersøgt – afgørelse annulleret

C-594/18 P, Hinkley Point C – Faktum og baggrund (2020)

- UK anmelder tre støtteforanstaltninger til kernekraftværket Hinkley Point C (NNBG/EDF):
- Okt. 2014 – KOM godkender efter formel undersøgelse
- Juli 2018 – Retten frifinder KOM
- Sept. 2020 – Domstolen forkaster appellen – men præciserer pligten til at efterprøve miljøreglernes overholdelse

Hvorfor skal miljøregler iagttages? – traktatens systematik:

- Miljøreglerne gælder på tværs af alle EU's politikker – herunder statsstøtte
- Art. 11 TEUF – miljøkrav integreres i alle Unionens politikker
- Art. 194, stk. 1, TEUF – energipolitikken skal tage hensyn til miljøet
- Chartrets art. 37 – højt miljøbeskyttelsesniveau
- Dir. 2011/92/EU (VVM) – finder anvendelse på kernekraftværker

Tak for opmærksomheden



Michael Honoré

Partner (H)

+45 42 45 48 54

mih@hfa-law.dk



Asbjørn Fallesen

Partner

+45 42 45 51 60

agf@hfa-law.dk



HFA Law