



Bruxelles, den 17.5.2023  
COM(2023) 307 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**om konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i  
sagen ACCC/C/2015/128 for så vidt angår statsstøtte: analyse af konsekvenserne af  
konklusionerne og vurdering af de muligheder, der er til rådighed**

{SWD(2023) 307 final}

## 1. INDLEDNING

Den europæiske grønne pagt er en meget ambitiøs politisk prioritet, der indebærer en forandringskabende udvikling i alle europæiske økonomier. Den styrker EU's forpligtelser til at tackle generationsdefinerende udfordringer på klima- og miljøområdet og styrker overgangen til klimaneutralitet ved at fremme konkurrenceevnen i Europa for opnåelse af nulemission af drivhusgasser i industrien. Civilsamfundet spiller en afgørende rolle i denne omstilling på flere vigtige områder. Et af de områder, hvorpå det spiller en rolle i omstillingen, er ved at sikre, at EU's institutioner overholder EU's miljølovgivning gennem udøvelsen af deres ret til adgang til domstolsprøvelse.

EU og medlemsstaterne er parter i Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter "Århuskonventionen"). EU er fast besluttet på at sikre, at Århuskonventionen overholdes fuldt ud og har gennemført dens bestemmelser om adgang til klage på miljøområdet i forhold til EU's institutioner og organer gennem Århuskonventionen<sup>1</sup>. Denne forordning blev revideret i 2021 for at give NGO'er og andre medlemmer af offentligheden større muligheder for at anfægte administrative afgørelser truffet af EU's institutioner og organer, når disse afgørelser kan være i strid med EU's miljølovgivning.

Den reviderede Århusforordning indeholder en række undtagelser, herunder en undtagelse for statsstøttebeslutninger.

Den grønne omstilling bliver ikke til noget uden finansiering, og her spiller statsstøtte en vigtig rolle. EU's statsstøttepolitik og håndhævelsesforanstaltninger understøtter den grønne omstilling<sup>2</sup>. Retningslinjerne for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi danner en forudsigelig ramme, der gør det muligt for medlemsstaterne at støtte virksomhedernes grønne investeringer, samtidig med at de negative virkninger af denne statsstøtte på konkurrencen minimeres<sup>3</sup>. En række tiltag har understreget behovet for et hurtigt og effektivt system til overvågning og kontrol af statsstøtte i EU. Disse tiltag omfatter gennemførelse af: i) genopretnings- og resiliensrammen ii) REPowerEU og iii) de midlertidige rammer for statsstøtte, der er indført for at gøre det muligt for medlemsstaterne at støtte virksomheder

---

<sup>1</sup> Forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1767 af 6. oktober 2021 (EUT L 356 af 8.10.2021, s. 1).

<sup>2</sup> Se f.eks. *Meddelelse til Kommissionen — Godkendelse af indholdet af et udkast til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EU) nr. 651/2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 og forordning (EU) 2022/2473 om forenelighed med det indre marked efter artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde af visse kategorier af statsstøtte til virksomheder, der beskæftiger sig med fremstilling, forarbejdning og afsætning af fiskevarer og akvakulturprodukter (den såkaldte "ændring af den grønne pagts generelle gruppefritagelsesordning")*, der blev vedtaget den 9.3.2023 og *Meddelelse fra Kommissionen — Midlertidige krise- og omstillingsrammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands aggression mod Ukraine 2023/C 101/03* (EUT C 101 af 17.3.2023, s. 3).

<sup>3</sup> *Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi 2022* (EUT C 80 18 af 18.2.2022, s. 1).

gennem både covid-19-pandemien og de økonomiske konsekvenser af Ruslands aggressionskrig mod Ukraine. Ved hjælp af et hurtigt og effektivt system for kontrol af statsstøtte kan statsstøtte fremskynde dekarboniseringen af EU's økonomi og fremme udviklingen og udbredelsen af grønne teknologier. Uden effektiv og hurtig statsstøttekontrol er der risiko for, at bæredygtige investeringer forsinkes.

I 2015 modtog komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen ("ACCC") en klage fra en ikke-statslig miljøorganisation om en Kommissionsbeslutning om statsstøtte til udvikling af et nyt atomkraftværk i en medlemsstat (ACCC/C/2015/128). Efter behandlingen af klagen fandt ACCC, at de nuværende muligheder for offentligheden for at anfægte Kommissionens afgørelser om statsstøtte ikke opfylder EU's forpligtelser i henhold til Århuskonventionen<sup>4</sup>.

Denne meddelelse: i) indeholder Kommissionens vurdering af konsekvenserne af ACCC's konklusioner og ii) rapporterer om den offentlige høring, som Kommissionen har afholdt for at undersøge mulighederne for at tage hensyn til ACCC's konklusioner, samtidig med at EU-traktaterne og den tilhørende retspraksis om statsstøttekontrol overholdes. Den uddyber også mulighederne, som vil omfatte Kommissionens tilgang i fremtiden, i lyset af sine forpligtelser under Århuskonventionen, under hensyntagen til behovet for en hurtig og effektiv statsstøttekontrollmekanisme i EU.

## **2. ÅRHUSKONVENTIONENS RETLIGE RAMMER**

### **2.1 Konklusioner fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag ACCC/C/2015/128 om statsstøtte**

Århuskonventionen indeholder en kontrollmekanisme, der kan sikre, at reglerne overholdes, som ACCC er ansvarlig for. Den 17. marts 2021 offentliggjorde ACCC sine konklusioner og henstillinger om sagen ACCC/C/2015/128 vedrørende muligheden for offentligheden for at anfægte afgørelser om statsstøtteforanstaltninger truffet af Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

ACCC's konklusioner er anført i nedenstående afsnit.

*Ved ikke at give medlemmer af offentligheden adgang til administrative eller retslige procedurer med henblik på at kunne anfægte afgørelser om statsstøtteforanstaltninger truffet af Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, som er i strid med EU-retten på miljøområdet, tilsidesætter EU konventionens artikel 9, stk. 3.*

*Ved ikke at fastsætte nogen procedure i henhold til konventionens artikel 9, stk. 3, som giver medlemmer af offentligheden mulighed for at anfægte afgørelser om statsstøtteforanstaltninger truffet af Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, som er i strid med EU-retten på miljøområdet, har EU heller ikke stillet tilstrækkelige*

---

<sup>4</sup> Konklusionerne og oplysninger vedrørende sagen findes på [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128\\_european-union](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union).

og effektive retsmidler til rådighed med hensyn til sådanne afgørelser som krævet i konventionens artikel 9, stk. 4.

I konklusionerne opfordrede ACCC også:

*den pågældende part til at træffe de lovgivningsmæssige, reguleringsmæssige og andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at Århusforordningen ændres, eller vedtage ny EU-lovgivning for klart at give medlemmer af offentligheden adgang til administrative eller retslige procedurer med henblik på at kunne anfægte afgørelser om statsstøtteforanstaltninger truffet af Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, som er i strid med EU-retten på miljøområdet, i overensstemmelse med konventionens artikel 9, stk. 3 og 4.*

Som opfølgning på ACCC's konklusioner bekræftede Kommissionen på ny sin forpligtelse til at sikre, at EU overholder sine internationale forpligtelser i forhold til Århuskonventionen, og anerkendte de bekymringer, der blev udtrykt i ACCC's konklusioner. Kommissionen forpligter sig til at analysere konsekvenserne af konklusionerne og vurdere de muligheder, der er til rådighed, og udtalte, at den i givet fald inden udgangen af 2023 ville fremkomme med foranstaltninger med henblik på at håndtere spørgsmålet, i lyset af EU's og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Århuskonventionen og under hensyntagen til EU-rettens regler om statsstøtte<sup>5</sup>.

På mødet mellem parterne i Århuskonventionen den 21. oktober 2021 blev godkendelsen af konklusionerne i sag ACCC/C/2015/128 på EU's anmodning udsat til næste ordinære møde i 2025.

## **2.2 Gennemførelse af Århuskonventionens krav om adgang til klage og domstolsprøvelse i forhold til EU's institutioner og organer**

Århuskonventionen blev vedtaget i 1998 i FN/ECE-regi. I dag har den 46 parter, herunder Den Europæiske Union. Det er den førende FN-konvention om miljødemokrati, gennemsigtighed, offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Artikel 9, stk. 3, i Århuskonventionen foreskriver, at "*hver part sikrer, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet*".

Konventionen operationaliserer derfor idéen om, at offentligheden er og bør forblive drivkraften for den grønne omstilling og bør have midlerne til aktivt at involvere sig i udviklingen og gennemførelsen af nye politikker. Adgang til klage og domstolsprøvelse på

---

<sup>5</sup> Kommissionens erklæring blev offentliggjort på den tredje og endelige politiske trilog om forslaget til den reviderede Århusforordning, som findes på [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid_EN.pdf)

miljøområdet, både via EU-domstolen og de nationale domstole<sup>6</sup>, er en måde at styrke den rolle på, som civilsamfundet kan spille som vagthund i det demokratiske samfund.

Selv om det er Kommissionens pligt som "traktatens vogter" proaktivt at overvåge overholdelsen af EU's miljølovgivning, kan enkeltpersoner og NGO'er også spille en afgørende rolle ved at identificere potentielle overtrædelser af EU's miljølovgivning ved at indgive klager til Kommissionen. Hvis de mener, at Kommissionen selv har truffet en afgørelse, der er i strid med EU's miljølovgivning, giver Århusforordningen NGO'er på miljøområdet (og også, fra den 29. april 2023, andre definerede "medlemmer af offentligheden") ret til at anmode om intern revision af EU's administrative retsakter, hvis sådanne retsakter overtræder EU's miljølovgivning. Svaret fra EU-institutionen eller EU-organet kan indbringes for EU-Domstolen<sup>7</sup>.

Siden vedtagelsen af Århusforordningen i 2005 er visse handlinger (eller undladelser) fra Kommissionen eller andre EU-institutioner eller -organer, der fungerer som kontrolorgan, dog undtaget fra den interne kontrolmekanisme. Disse omfatter: retsakter, der er vedtaget (eller undladelser) i) i henhold til traktatens artikel 101, 102, 106 og 107 (konkurrenceregler) ii) overtrædelsesprocedurer iii) procedurer ved ombudsmanden og iv) sager ved Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> I henhold til artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union påhviler det medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Adgangen til domstolsprøvelse på miljøområdet er ligeledes relevant i forbindelse med artikel 41 og 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og er med til at sikre retssikkerhed.

<sup>7</sup> Århusforordningen giver NGO'er på miljøområdet og fra den 29. april 2023 også andre medlemmer af offentligheden, der opfylder visse kriterier, mulighed for at anfægte administrative retsakter vedtaget af EU-institutioner eller -organer på ethvert politikområde i en procedure med administrativ efterprøvelse, hvis ansøgerne kan godtgøre, at disse retsakter er i strid med EU's miljølovgivning. Offentligheden kan indgive anmodninger om fornyet prøvelse senest otte uger efter vedtagelsen, meddelelsen eller offentliggørelsen af den anfægtede retsakt, alt efter hvilken dato der er den seneste. Den interne revisionsproces vil derfor begynde senest otte uger efter vedtagelsen, meddelelsen eller offentliggørelsen af Kommissionens statsstøttebeslutning. Revisionen gennemføres af Kommissionens generaldirektorat, som har udarbejdet den anfægtede retsakt i samråd med andre generaldirektorater, og tager mellem 16 og 22 uger. Hvis afgørelsen fra den interne prøvelse derefter indbringes for EU's retsinstanser, kan domstolsprøvelsen føje flere måneder eller år til processen.

<sup>8</sup> Undtagelsen følger af Århuskonventionen, som indeholder en undtagelse for offentlige organer, der handler i deres egenskab af domstol. Ved vurderingen af medlemsstaternes afgørelser om statsstøtte fungerer Kommissionen som et uafhængigt og upartisk kontrolorgan som "traktaternes vogter". Kommissionens rolle i forbindelse med revision af statsstøttebeslutninger svarer derfor til en retsinstans. Den fortolkning, som EU har fremlagt, blev imidlertid afvist af ACCC i sagen ACCC/C/2015/128 for så vidt angår statsstøttekontrol.

### 3. HVAD ER DE SÆRLIGE KENDETEGN VED OG DE VIGTIGSTE ELEMENTER I EU'S STATSSTØTTEKONTROL?

Statsstøttekontrol er en af hjørnestenene i EU's indre markeds funktion. Den har til formål at begrænse konkurrenceforvridninger som følge af medlemsstaternes beslutninger om at yde statsstøtte og har dermed til formål at sikre lige vilkår for virksomheder, der er aktive i EU. Ved vurderingen af konsekvenserne af — og mulighederne for at tage hensyn til — ACCC's konklusioner skal Kommissionen derfor tage hensyn til behovet for at opretholde et effektivt og pålideligt statsstøttesystem.

#### 3.1. Overblik over EU's statsstøttekontrollsystem

Statsstøttekontrol i EU er baseret på bestemmelserne i TEUF, afledt ret og retspraksis. Selv om EU's statsstøttepolitik bidrager til andre EU-formål, herunder på miljøområdet (f.eks. ved at godkende støtte med henblik på fremme af anvendelse af vedvarende energi), er dens hovedformål at sikre lige vilkår og forhindre at der kappes om at overgå hinanden med subsidier<sup>9</sup>. Formålet med statsstøttekontrol er at beskytte det indre marked mod konkurrenceforvridninger som følge af medlemsstaternes beslutninger om at yde selektive fordele til bestemte virksomheder.

Proceduren for revision af statsstøtte er, eftersom der er tale om en generel ordning, en procedure, der er indledt for så vidt angår den ansvarlige medlemsstat, i lyset af sine forpligtelser ifølge EU-retten, med henblik på at yde støtten<sup>10</sup>. Statsstøtteproceduren etablerer et bilateralt forhold mellem Kommissionen og medlemsstaten, som både følger af den proceduremæssige ordning i artikel 108, stk. 3, i TEUF<sup>11</sup> og af den rolle, som interesserede parter spiller, i forbindelse med den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, i TEUF<sup>12</sup>.

EU og medlemsstaterne har forskellige beføjelser for så vidt angår statsstøtte. Det er altid medlemsstaterne, som beslutter, hvilke erhvervsgrøner der skal modtage statsstøtte i henhold til national politik (inden for den gældende retlige rammes begrænsninger, herunder EU's miljølovgivning). Når beslutningen om at yde støtte træffes, er det derfor på nationalt plan, at politiske hensyn bliver relevante.

På statsstøtteområdet falder vurdering af foreneligheden af medlemsstaternes foranstaltninger med det indre marked inden for Kommissionens enekompetence og er underlagt kontrol af Unionens retsinstanser. Kommissionen har i retningslinjer og rammer for statsstøtte fastsat, hvordan den vil foretage denne vurdering. Rådets forordning om proceduren for statsstøtte<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Se, i den forbindelse, C-594/18 P, Kommissionen mod Østrig, præmis 26: "Eftersom artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF ikke kræver, at den påtænkte støtte skal forfølge et formål af fælles interesse, for at den kan erklæres forenelig med det indre marked, skal det første anbringendes første led forkastes som ugrundet."

<sup>10</sup> Se bl.a. dom af 11. november 2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 60 og den citerede retspraksis.

<sup>11</sup> Dom af 1. juni 2006, P & O European Ferries og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, C-442/03 P og C-471/03 P, EU:C:2006:356, præmis 103 og den citerede retspraksis.

<sup>12</sup> Se bl.a. dom af 11. november 2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 65 og den citerede retspraksis.

<sup>13</sup> Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

(herefter "procedureforordningen") fastsætter både de procedureregler, der skal følges, og typen af afgørelser, som Kommissionen vedtager i forbindelse med vurdering af statsstøtteforanstaltninger. Disse afgørelser omfatter: i) afgørelser om, at en foranstaltning ikke udgør statsstøtte ii) afgørelser om ikke at gøre indsigelse iii) afgørelser om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, og iv) afgørelser om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure, hvorved enten konkluderes, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte, eller at den kan godkendes ("endelig positiv afgørelse"), eller at den ikke kan godkendes ("endelig negativ afgørelse").

Selv om fokus på statsstøttekontrol er at beskytte det indre marked mod konkurrenceforvridninger, som et generelt spørgsmål om sammenhæng i EU's retsorden, skal Kommissionen også sikre, at statsstøtte ikke strider mod andre bestemmelser i EU-retten, herunder EU's miljølovgivning. Hvis en statsstøtteforanstaltning er i strid med EU-retten, og forudsat at de relevante krav i retspraksis er opfyldt<sup>14</sup>, kan Kommissionen ikke godkende støtten. Dette følger af dommen i Braesch m.fl. og the Hinkley Point C og tidligere retspraksis for EU's retsinstanser<sup>15</sup>. EU-Domstolen har bl.a. bemærket, at hvis betingelserne for en støtteforanstaltning er så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, må deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 108 i TEUF I praksis foretager Kommissionen systematisk interne høringer af sine generaldirektorer, før den godkender støtten, med henblik på at identificere eventuelle uoverensstemmelser med andre områder af EU-retten.

### **3.2. Løbende vurdering med henblik på at identificere former for statsstøtte, der er relevante i forbindelse med ACCC's konklusioner i sagen ACCC/C/2015/128**

Kommissionen bemærker, at ACCC i sine konklusioner i sagen ACCC/C/2015/128 konkluderede, at EU overtræder Århuskonventionen med hensyn til statsstøttebeslutninger vedtaget af Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF. I denne forbindelse henviste ACCC til endelige afgørelser, der tillader medlemsstaten at gennemføre støtten efter en formel undersøgelsesprocedure, hvori Kommissionen offentligt anførte, at den betvivlede, hvorvidt støtten var forenelig med det indre marked, og opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres synspunkter.

---

<sup>14</sup> Se bl.a. dom af 22. marts 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, præmis 14: "Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre

særlige traktatbestemmelser end artiklerne 92 og 93, kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret,

således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 93;"

<sup>15</sup> Dom af 31. januar 2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 96-99, og den citerede retspraksis Sag C-594/18 P, Kommissionen mod Østrig, præmis 100, Dom af 15. juni 1993, Matra mod Kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, præmis 41.

For fuldstændighedens skyld har Kommissionen i forbindelse med den offentlige onlinehøring indhentet interessenternes synspunkter om de typer statsstøttebeslutninger, der kan være relevante for at tage hensyn til ACCC's konklusioner: i) efter deres form, som angivet i procedureforordningen og ii) efter deres forenelighedsgrunde, som angivet i ikkebindende foranstaltninger såsom retningslinjer og rammer.

Kommissionen vil yderligere vurdere den feedback, der er modtaget i forbindelse med den offentlige onlinehøring, og hvorvidt andre former for afgørelser også ville være relevante for at imødegå den overtrædelse, som ACCC har konstateret.

Kommissionen vil navnlig vurdere, om en eventuel fremtidig kontrolmekanisme bør anvendes på: i) afgørelser om at indlede en formel undersøgelsesprocedure ii) afgørelser om, at en foranstaltning ikke udgør statsstøtte og iii) endelige negative afgørelser. Den første kategori af afgørelser er imidlertid af foreløbig karakter. Hvad angår de to sidstnævnte kategorier af afgørelser bør spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens beslutning er i overensstemmelse med miljølovgivningen, i princippet heller ikke opstå: i) enten fordi det konkluderes i beslutningen, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte eller ii) fordi en eventuel manglende overholdelse af EU's miljølovgivning under alle omstændigheder ikke ville ændre konklusionernes karakter (ikkegodkendt støtte).

Ligeledes vil Kommissionen yderligere vurdere, om alle forenelighedsgrunde i henhold til TEUF er relevante med henblik på at tage hensyn til ACCC's konklusioner i sagen ACCC/C/2015/128, under hensyntagen til EU's forpligtelser i henhold til Århuskonventionen, samt behovet for at bevare de særlige kendetegn ved statsstøttekontrol. ACCC's konklusioner i sagen ACCC/C/2015/128 omhandlede støtte til udvikling af et atomkraftværk, hvorved Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF og vedtog en endelig positiv afgørelse på baggrund af forenelighedsgrundene i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF<sup>16</sup>. Selv om ACCC's henstillinger i det store og hele henviser til alle Kommissionens statsstøttebeslutninger, der er vedtaget i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, er konklusionerne derfor rettet mod statsstøtte til fremme af udviklingen af et bestemt projekt eller en aktivitet, der kan være i strid med EU's miljølovgivning.

I sin vurdering vil Kommissionen tage hensyn til Århuskonventionens mål om at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med handlinger, der kan være i strid med miljølovgivningen.

---

<sup>16</sup> (SA.34947 (2013/C ) (ex 2013/N)). Artikel 107, stk. 3, litra c) vedrører "fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse".



### 3.3. Tredjeparters muligheder for at holde Kommissionen ansvarlig for statsstøttebeslutninger

Tredjeparter kan spille en vigtig rolle i statsstøtteprocedurer, først i den administrative fase og derefter i den retlige fase, navnlig hvis de kan godtgøre, at deres interesser kan være berørt af den tildelte støtte<sup>17</sup>.

I den administrative fase kan tredjeparter, der betragtes som interesserede parter, fremsætte bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure<sup>18</sup>. Forudsat at de udfylder den obligatoriske klageformular, kan tredjeparter også indbringe klager vedrørende statsstøtte, som medlemsstaterne har ydet uden forudgående meddelelse, eller vedrørende statsstøtte, som støttemodtageren har anvendt i strid med betingelserne i den relevante statsstøttebeslutning<sup>19</sup>. Uanset deres status som interesserede parter kan tredjeparter, herunder NGO'er på miljøområdet, under alle omstændigheder fungere som en værdifuld kilde til oplysninger under hele proceduren, herunder ved at varsle om eventuelle overtrædelser af EU's miljølovgivning.

For så vidt angår det retlige tilsyn med statsstøttebeslutninger, kan tredjeparter, såfremt de er en interesseret part, direkte indbringe en statsstøttebeslutning for Retten uden at gøre indsigelser med henblik på at indlede en formel undersøgelsesprocedure. Hvad angår muligheden for at anfægte en endelig positiv afgørelse (dvs. den form for afgørelse, hvorved ACCC fandt, at EU overtrådte Århuskonventionen), er betingelserne for antagelighed adskilt fra begrebet interesseret part<sup>20</sup>, og det såkaldte Plaumann-kriterie om, at den pågældende skal være "individuel berørt", finder anvendelse fuldt ud<sup>21</sup>. I den sammenhæng forstås en sammenslutnings mulighed for at påberåbe sig søgsmålskompetence i kraft af en selvstændig interesse snævert.

Tredjeparter, herunder NGO'er på miljøområdet, kan anfægte lovligheden af EU's statsstøttebeslutninger ved nationale domstole, hvis de har søgsmålskompetence i henhold til national ret<sup>22</sup>. De kan navnlig i overensstemmelse med de nationale procedureregler fremføre det argument, at Kommissionens statsstøttebeslutning, som er en nødvendig forudsætning for den nationale retsakt, der indrømmer denne fordel, er ulovlig<sup>23</sup>. Den nationale ret kan således

---

<sup>17</sup> Interesserede parter er i procedureforordningens artikel 1, litra h), defineret som alle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer.

<sup>18</sup> Procedureforordningens artikel 6, stk. 1, procedureforordningens artikel 24, stk. 1.

<sup>19</sup> Procedureforordningens artikel 12, stk. 1, procedureforordningens artikel 24, stk. 2.

<sup>20</sup> Desuden har sagsøgerens deltagelse som interesseret part i den formelle procedure, der har ført til vedtagelsen af den anfægtede beslutning, ikke i sig selv nogen betydning for, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling: Sag T-236/10, præmis 44. Se også sag T-764/15, Deutsche Lufthansa præmis 100.

<sup>21</sup> Sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen: "Andre personer end en beslutnings adressater vil kun kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning 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."

<sup>22</sup> Sag C-212/19, Compagnie des pêches de Saint-Malo.

<sup>23</sup> Kendelse i sagen C-640/16 P Greenpeace Energy mod Kommissionen, præmis 60-61.

efter en præjudiciel forelæggelse for Domstolen anmode Retten om at erklære Kommissionens statsstøttebeslutning ugyldig<sup>24</sup>.

Efter Kommissionens opfattelse spiller de nationale myndigheder og domstole en særlig vigtig rolle med hensyn til at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med statsstøttebeslutninger. Medlemsstaterne beslutter hvornår og til hvem, de yder statsstøtte. Adgang til klage og domstolsprøvelse i medlemsstaterne er derfor fortsat et vigtigt element i strukturen for Århuskonventionen, og en intern revision fra Kommissionen kan ikke erstatte dette.

Jf. Kommissionens meddelelse om forbedret adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne<sup>25</sup> er det afgørende for mange medlemsstater at træffe yderligere foranstaltninger for at forbedre overholdelsen af Århuskonventionen. Svagheder og hindringer for NGO'er på nationalt plan, herunder utilstrækkelig status og høje sagsomkostninger, forklarer til dels tilskyndelsen til at tilføje nye krav på EU-plan. Uden at det berører Kommissionens arbejde for så vidt angår at følge op på konklusionerne fra ACCC, gennemfører Kommissionen yderligere en undersøgelse herom med titlen "*Indsamling og ajourføring af oplysninger om offentlig deltagelse og adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet*". I undersøgelsen vurderes det, om projekter, der modtager statsstøtte, effektivt kan anfægtes af NGO'er på medlemsstatsniveau i tilfælde af påståede overtrædelser af EU's miljølovgivning. Da undersøgelsen beskriver spørgsmål på nationalt plan, vil dens resultater være et supplement og ikke en alternativ løsning til at løse problemerne med manglende overholdelse, som ACCC har identificeret på EU-plan.

## 4. HØRINGSPROCES

### 4.1 Høringens formål

Den 13. juli 2022 offentliggjorde Kommissionen på portalen "Deltag i debatten" en indkaldelse af feedback og en offentlig onlinehøring. Svarfristen blev sat til den 5. oktober 2022. Den 9. september 2022 afholdt Kommissionen et virtuelt møde, der var åbent for alle interesserede parter (f.eks. NGO'er på miljøområdet, akademikere, advokatfirmaer, offentlige myndigheder)<sup>26</sup>, efterfulgt af et fælles ad hoc-møde mellem eksperter fra medlemsstaterne inden for konkurrence-/statsstøttepolitikområdet og ekspertgruppen fra Århus den 12. september 2022<sup>27</sup>.

Kommissionen hørte offentligheden og interessenter om tre scenarier ("metoder") samt muligheden for at fastlægge et fjerde scenario "andet" (herunder opretholdelse af status quo). Alle tre metoder, om

---

<sup>24</sup> *Idem*. Se også præmis 27 i Kommissionens meddelelse om påbud fra Meddelelse fra Kommissionen om de nationale domstoles håndhævelse af statsstøttereglerne 2021/C 305/01 C/2021/5372, (EUT C 305 af 30.7.2021, s. 1).

<sup>25</sup> (COM(2020) 643 final).

<sup>26</sup> Nærmere detaljer fra mødet findes i mødereferatet [Circabc \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/2022/07/13).

<sup>27</sup> Nærmere detaljer fra mødet findes i mødereferatet [Register of Commission expert groups and other similar entities \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/2022/09/09).

hvilke offentligheden blev hørt, omfattede muligheden for offentligheden for at anfægte Kommissionens afgørelser, mens metode 2 og 3 blev udformet under hensyntagen til de særlige kendetegn ved statsstøttekontrol.

- Metode 1: Ændring af Århusforordningen til at omfatte statsstøttebeslutninger inden for dens anvendelsesområde. I henhold til denne metode skal statsstøttebeslutninger truffet af Kommissionen være underlagt de samme procedurer for revision som enhver anden administrativ retsakt, der er i strid med EU's miljølovgivning.
- Metode 2: Ændring af kodeksen for bedste praksis for gennemførelse af statsstøttekontrolprocedurer<sup>28</sup> med henblik på at indføre en intern kontrolmekanisme svarende til den, der gælder i henhold til Århusforordningen, men tilpasset de særlige kendetegn ved statsstøttekontrol (f.eks. kortere frister for indgivelse af anmodninger om fornyet prøvelse og svar fra Kommissionens i forhold til Århusforordningen<sup>29</sup>). Denne ændring vil blive kombineret med en revision af gennemførelsesforordningen om statsstøtte vedrørende anmeldelse af statsstøtte, som kræver, at medlemsstaterne giver Kommissionen forsikringer om, at støtteforanstaltningen og den støttede aktivitet er i overensstemmelse med EU's miljølovgivning. Kommissionen kan derefter tilbagekalde en statsstøttebeslutning, hvis den viser sig at være baseret på urigtige oplysninger fra medlemsstaterne. Metode 2 blev suppleret med offentliggørelse af resuméer af meddelelser, som vil gøre det muligt for offentligheden at identificere og påpege mulige overtrædelser af miljølovgivningen i en tidlig fase af statsstøtteproceduren.
- Metode 3: Ændring af procedureforordningen med henblik på indførelse af en intern kontrolmekanisme svarende til den i Århusforordningen. Denne metode ville have lignende parametre som metode 2, for så vidt den omfatter en intern kontrolmekanisme med kortere frister for indgivelse af anmodninger om fornyet prøvelse og svar fra Kommissionen<sup>30</sup>.

De betragtninger, der er nævnt i punkt 3.2, for så vidt angår begrænsninger af anvendelsesområdet for afgørelser, der skal prøves, efter form eller retsgrundlag, er potentielt relevante for alle de tre ovennævnte metoder, herunder derfor også metode 1

---

<sup>28</sup> Kodeksen for god praksis er en meddelelse fra Kommissionen, der indeholder vejledning til medlemsstaterne, støttemodtagere og andre interessenter om, hvordan statsstøtteprocedurerne fungerer i praksis. Den har til formål at gøre statsstøtteprocedurerne så gennemsigtige, enkle, klare, forudsigelige og hurtige som muligt og at forbedre procedurerne, såfremt det er hensigtsmæssigt.

<sup>29</sup> Til reference kan proceduren for efterprøvelse i henhold til Århusforordningen tage mellem 16 og 22 uger og yderligere forlænges med måneder eller år, hvis svaret på prøvelse bliver anfægtet i retten.

<sup>30</sup> Andre ændringer, der foreslås under metode 2, for så vidt angår ændring af Kommissionens gennemførelsesforordning eller offentliggørelse af resuméet af meddelelser, er ikke omfattet af metode 3.

## 4.2. Høringsprocessens resultater

Indkaldelsen af feedback og den offentlige onlinehøring gav kun begrænset — men informativ — feedback fra interessenter<sup>31</sup>. Høringen har vist, at udtalelserne er opdelt i to hovedgrupper. Næsten alle NGO'er på miljøområdet og de fleste offentlige myndigheder med ansvar for miljøbeskyttelse, foretrak metode 1, en ændring af Århusforordningen. På den anden side foretrak de fleste offentlige myndigheder med ansvar for statsstøtte, samt de fleste virksomheder/erhvervs sammenslutninger at opretholde status quo. Offentlige myndigheder med ansvar for statsstøtte udgjorde det største antal respondenter, efterfulgt af NGO'er, erhvervslivet, virksomheder og andre respondenter (borgere, advokater).

De, der gik ind for metode 1, understregede vigtigheden af at sikre tilstrækkelig adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet med hensyn til alle former for statsstøttebeslutninger og sikre overholdelsen af internationale forpligtelser i henhold til Århuskonventionen. Ifølge dem skal EU tage hensyn til ACCC's konklusioner og henstillinger. Overholdelse af EU's internationale forpligtelser i henhold til Århuskonventionen blev også fremhævet af de få medlemsstater, der fremlagde en konsolideret holdning udarbejdet af både deres miljø- og statsstøttemyndigheder. De samme medlemsstater udtalte, at proceduren for statsstøtte ikke måtte forsinkes, og at der bør tages behørigt hensyn til retssikkerheden og de berettigede forventninger til støttemodtagerne og medlemsstaterne.

Desuden understregede de fleste af de interesserede parter, der foretrak metode 1, at det ville have den fordel at statsstøtten bygger på en eksisterende ordning, hvilket efter deres opfattelse sikrer sammenhæng og overensstemmelse mellem alle områder af EU-retten ved at indarbejde dem alle i Århusforordningen. NGO'er på miljøområdet kritiserede også metode 2 (ændring af kodeksen for bedste praksis), fordi de mente, at et sådant instrument ikke ville skabe nye juridiske rettigheder for NGO'er på miljøområdet og ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at Kommissionens svar kunne anfægtes ved Retten, som det kræves i henhold til Århuskonventionen. De mener i stedet, at kodeksen blot beskriver Kommissionens praksis.

På den anden side udtrykte de fleste offentlige myndigheder med ansvar for statsstøtte samt alle erhvervsdrivende og erhvervs sammenslutninger betydelig bekymring over, at der skulle føjes yderligere procedurer eller administrative lag til den allerede komplekse statsstøtteproces. De fleste af disse interessenter gav udtryk for, at deres foretrukne metode var at opretholde status quo uden konsekvenser for statsstøtteproceduren. Efter deres opfattelse risikerer metode 1 (ændring af Århusforordningen) at "fortrænge" investeringer ved at forhale tidspunktet, hvor statsstøttebeslutninger bliver endelige. Dette kan afskrække fra, at de tiltrængte private investeringer til den grønne omstilling af EU's økonomi foretages. Andre respondenter fra denne gruppe var af den opfattelse, at der ikke var behov for et sådant ekstra lag af ansvar i betragtning af: i) Kommissionens forpligtelse til at sikre, at støtten er i overensstemmelse med EU's miljølovgivning for at sikre sammenhæng med andre områder af

---

<sup>31</sup> Der var 19 svar på opfordringen til indsendelse af dokumentation, og 49 på den offentlige onlinehøring. Yderligere oplysninger fremgår af arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2023) 307.

EU-retten<sup>32</sup> ii) NGO'ers mulighed for at anfægte medlemsstaternes afgørelser om at yde statsstøtte på nationalt plan, når sådanne afgørelser træffes. Nogle interessenter hævdede, at medlemsstaterne heller ikke er forpligtet til at gennemføre støtten, selv om den er godkendt af Kommissionen, og understregede fordelingen af beføjelser mellem Kommissionen, der fungerer som "kontrolorgan", og medlemsstaterne, der bestemmer, hvilke aktiviteter der skal støttes, og som i sidste ende træffer beslutning om at yde støtten.

De fleste respondenter i denne gruppe hævdede, at hvis status quo ikke kan opretholdes, ville muligheden for at ændre kodeksen for bedste praksis (metode 2) være den mest fleksible løsning, hvor der på en fleksibel måde kunne tages hensyn til de særlige kendetegn ved statsstøtte. Den anden mulighed er at ændre procedureforordningen. Yderligere argumenter til fordel for metode 2 var, at ændring af kodeksen for bedste praksis ville være lettere og hurtigere at gennemføre. Disse respondenter hævdede, at Kommissionen kunne holde udformningen af de eksisterende procedurer for revision under bedre kontrol, bl.a. ved at: i) begrænse de former for afgørelser, der kan tages op til fornyet prøvelse ii) forkorte fristen, inden for hvilken en afgørelse kan påklages, og iii) reducere tiden, der bruges på efterprøvelsen. Disse respondenter anså disse aspekter for at være afgørende for at sikre retssikkerheden og de berettigede forventninger til medlemsstaterne og støttemodtagerne. Andre, der argumenterede for metode 3 som den "næstbedste" løsning, mente, at en ændring af procedureforordningen kunne indebære de samme fordele som metode 2 med hensyn til at sikre de særlige kendetegn ved statsstøttekontrol, samtidig med at der skabes større retssikkerhed end ved et "soft law"-instrument som kodeksen for bedste praksis.

Under høringen identificerede få interessenter alternative muligheder for at tage hensyn til ACCC's konklusioner. En af de muligheder, der blev lagt frem, var et forslag om at ændre anvendelsesområdet for definitionen af "interesseret part" i procedureforordningen, således at den specifikt omfatter "NGO'er på miljøområdet og andre medlemmer af offentligheden". ACCC har imidlertid vurderet denne mulighed og konkluderet, at den ikke ville være tilstrækkelig til at opfylde kravene i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, medmindre disse interesserede parter også klart fik ret til at anfægte Kommissionens beslutning som følge af den formelle undersøgelsesprocedure.

Endvidere foreslog én medlemsstat, at Kommissionen oprettede et uafhængigt organ, der opfylder kravene i Århuskonventionen. Kommissionen er imidlertid bekymret over kompleksiteten af denne ordning og dens merværdi i forhold til andre muligheder. Desuden kan denne ordning også være svært forenelig med EU-institutionernes eksisterende rolle, hvor Kommissionen har beføjelse til at håndhæve statsstøttekontrol og føre tilsyn med overholdelsen af EU's miljølovgivning, som traktatens vogter og under EU-domstolens enekontrol.

Endelig præsenterede nogle interessenter idéen om, at visse elementer af mulighederne kunne kombineres til en særskilt metode.

---

<sup>32</sup> Se fodnote 9 ovenfor.

## 5. KONKLUSIONER

Resultatet af høringsprocessen styrker behovet for en yderligere nøje vurdering med henblik på at finde en optimal løsning for så vidt angår at følge op på ACCC's konklusioner om revisionen af statsstøttebeslutninger i lyset af EU's forpligtelser i henhold til Århuskonventionen, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved statsstøtte. Interessenternes holdninger er delt i to. På den ene side opfordrer de fleste statsstøttemyndigheder og erhvervsdrivende til, at status quo opretholdes (eller alternativt foretrækkes metode 2 som den mest fleksible tilgang, der vil gøre det muligt at bevare de særlige kendetegn ved statsstøttekontrol). På den anden side støtter næsten alle NGO'er på miljøområdet og de fleste offentlige myndigheder med ansvar for miljøbeskyttelse metode 1, der ophæver fritagelse for statsstøtte i henhold til Århusforordningen. Nogle interessenter understreger fordelene ved metode 3 som en anden lovgivningsmæssig mulighed.

Der er dog bred enighed om, at EU skal være fuldt ud i overensstemmelse med Århuskonventionen. Der stilles også store krav om, at enhver ny kontrolmekanisme med henblik på at sikre adgang til administrativ eller retslig prøvelse skal bevare de særlige kendetegn ved statsstøtte og dens effektivitet, herunder behandlingstiden for EU's procedurer.

Kommissionen konkluderer, at der for at sikre overholdelse af ACCC's konklusioner i sagen ACCC/C/2015/128 kræves en tilpasning af den eksisterende retlige ramme eller en tilsvarende foranstaltning. Kommissionen konkluderer, at status quo vil give anledning til tvivl om, hvorvidt ACCC's konklusioner er overholdt under hensyntagen til EU's forpligtelser i henhold til Århuskonventionen.

I øjeblikket holder Kommissionen alle de tre muligheder, der er identificeret i den offentlige høring, åbne og kan også overveje en kombination af metoderne. Endelig konkluderer Kommissionen, at enhver tilpasning af den eksisterende ramme bør udformes således, at den både bevarer effektiviteten ved statsstøttekontrollen og på den mest effektive måde supplerer mulighederne for revision på nationalt plan, samtidig med at der tages hensyn til EU's forpligtelser i henhold til Århuskonventionen.

Hvad angår de næste skridt, vil Kommissionen analysere virkningerne, herunder omkostninger og fordele, af mulige foranstaltninger i en konsekvensanalyse i henhold til reglerne om "bedre lovgivning". Dette vil bl.a. omfatte kontrol af: i) det instrument, der skal ændres ii) rækkevidden af statsstøttebeslutninger, der er genstand for revision iii) varigheden af procedurerne, navnlig hvis gennemførelsen af statsstøttebeslutningen er bydende nødvendig og iv) de ressourcemæssige følger for de berørte EU-institutioner og -organer.