



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. december 2012 \*

»Traktatbrud — statsstøtte — dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud — formalitetsindsigelse — artikel 228, stk. 2, EF og artikel 260, stk. 2, TEUF — manglende opfyldelse — økonomiske sanktioner«

I sag C-610/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 22. december 2010,

**Europa-Kommissionen**, ved B. Stromsky og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Spanien** ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek, D. Hadroušek og J. Očková, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vice-præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, M. Ilešič, T. von Danwitz og J. Malenovský samt dommerne U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (refererende dommer), C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Mazák

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. juni 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. september 2012,

\* Processprog: spansk.

afsagt følgende

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:
  - Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til Kommissionens beslutning 91/1/EØF af 20. december 1989 om støtte ydet i Spanien af centralregeringen og en række autonome regeringer til MAGEFESA, der producerer husholdningsartikler af rustfrit stål og mindre elapparater (EFT 1991 L 5, s. 18), og til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle fornødne foranstaltninger for at opfylde dom af 2. juli 2002, Kommissionen mod Spanien (sag C-499/99, Sml. I, s. 6031), vedrørende tilbagesøgning af støtte, som i henhold til nævnte beslutning er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.
  - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 131 136 EUR for forsinket opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fra domsafsigelsen i den foreliggende sag til opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.
  - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, som beregnes ved at gange et beløb på 14 343 EUR pr. dag med det antal dage, tilsidesættelsen har varet, herunder efter den dato, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Spanien blev afsagt, til domsafsigelsen i den foreliggende sag eller til det tidspunkt, hvor denne medlemsstat har bragt tilsidesættelsen til ophør.
  - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### I – Baggrunden for tvisten

- 2 Den 20. december 1989 vedtog Kommissionen beslutning 91/1, hvorved den erklærede den støtte, som den spanske centralregering og en række regionale selvstyrende regeringer havde ydet virksomhederne i Magefesa-koncernen i form af lånegarantier, et lån på andre vilkår end markedsvilkår, tilskud og et rentetilskud, ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.
- 3 For så vidt angår denne sag udgøres Magefesa-koncernen af følgende fire industrivirksomheder, der fremstiller husholdningsartikler: Industrias Domésticas SA (herefter »Indosa«), Cubertera del Norte SA (herefter »Cunosa«), Manufacturas Gur SA (herefter »GURSA«) og Manufacturas Inoxidables Gibraltar SA (herefter »MIGSA«).
- 4 Den del af støtten, som i beslutning 91/1 erklæredes ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, der er blevet ydet af den selvstyrende region Baskerlandet, udgøres af:
  - en lånegaranti på 300 mio. ESP ydet direkte til Indosa
  - en lånegaranti på 672 mio. ESP ydet til Fiducias de la cocina y derivados SA, som er et baskisk forvaltningsselskab oprettet med henblik på at fordele den nævnte støtte til virksomhederne i Magefesa-koncernen, og
  - et rentetilskud på 9 mio. ESP.
- 5 Ved samme beslutning blev de spanske myndigheder pålagt bl.a. at trække lånegarantierne tilbage, at konvertere lånet på særligt gunstige vilkår til et normalt lån og at tilbagesøge tilskuddene.

## II – Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien

- 6 Den 22. december 1999 anlagde Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF et traktatbrudssøgsmaal mod Kongeriget Spanien med påstand om, at det skulle fastslås, at sidstnævnte ikke inden for den fastsatte frist havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme bl.a. beslutning 91/1.
- 7 I dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fastslog Domstolen bl.a., at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sin forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme nævnte beslutning, for så vidt som denne erklærede den støtte, der var ydet virksomhederne Indosa, GURSA, MIGSA og Cunosa, ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

## III – Den administrative procedure

- 8 Efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien har Kommissionen og Kongeriget Spanien ført en omfattende korrespondance om opfyldelsen af denne dom.
- 9 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Indosa fortsatte sine aktiviteter, selv om sidstnævnte blev erklæret konkurs den 19. april 1994.
- 10 Som svar på Kommissionens anmodninger om oplysninger af 25. marts og 27. juli 2004 samt 31. januar 2005 anførte de spanske myndigheder i skrivelse af 31. marts 2005 bl.a., at en aftale om likvidation af Indosa var blevet godkendt den 29. september 2004, at denne godkendelse var blevet anfægtet uden at dette havde en opsættende virkning, og at proceduren for likvidation af Indosas aktiver herefter kunne indledes.
- 11 Ved skrivelser af 5. juli og 16. december 2005 konstaterede Kommissionen, at Indosa fortsat udøvede sine aktiviteter næsten tre år efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, at proceduren for likvidation af dets aktiver endnu ikke var blevet indledt, og at den ulovlige støtte ikke var blevet tilbagesøgt. Herudover anmodede institutionen om, at Indosas aktiviteter blev indstillet, og at likvidationen af dets aktiver blev indledt senest den 25. januar 2006.
- 12 I løbet af 2006 vurderede Kommissionen, at beslutning 91/1 var efterkommet for så vidt angår GURSA, MIGSA og Cunosa, idet deres aktiviteter var blevet indstillet, og deres aktiver var blevet solgt til markedspris.
- 13 Ved skrivelse af 30. maj 2006 meddelte Kongeriget Spanien, at likvidationsaftalen for Indosa var blevet endelig den 2. maj 2006.
- 14 Kommissionen fremhævede imidlertid i en række skrivelser af bl.a. 18. oktober 2006, 27. januar 2007 og 26. september 2008, at Indosas aktiviteter reelt ikke var ophørt, og at der ikke var blevet foretaget likvidation af dets aktiver. De af Kongeriget Spanien afgivne oplysninger viste nemlig, at Indosas aktiviteter fortsat udøvedes gennem dets 100% ejede datterselskab Compañía de Menaje Doméstico SL (herefter »CMD«), som Indosas kurator havde stiftet med henblik på at afsætte virksomhedens produktion, og hvortil alle dens aktiver og ansatte var blevet overført. Da Kommissionen vurderede, at Indosas aktiver ikke var blevet overført ved en åben og gennemsigtig proces, konkluderede den, at CMD udøvede den støttede aktivitet, og at det derfor var nødvendigt at tilbagesøge den støtte, der var erklæret uforenelig med fællesmarkedet, hos CMD for at efterkomme beslutning 91/1 effektivt.
- 15 Kongeriget Spanien svarede i en række skrivelser af bl.a. 8. oktober og 13. november 2008 samt 24. juli og 25. august 2009, hvoraf fremgår, at CMD havde indgivet en konkursbegæring den 30. juni 2008, og at virksomhedens kuratorer havde indgivet en begæring om kollektiv afskedigelse af hele personalet, som den kompetente nationale ret havde godkendt.

- 16 Ved skrivelser af 18. august, 7. og 21. september 2009 udbad Kommissionen sig en detaljeret oversigt over tidsforløbet med en angivelse af den nøjagtige dato for ophøret af CMD's aktiviteter og nærmere oplysninger om proceduren for likvidation af virksomhedens aktiver, herunder bevis for, at afståelsen var sket på markedsvilkår. Endvidere anmodede institutionen Kongeriget Spanien om at fremlægge bevis for, at den støtte, der var erklæret uforenelig med fællesmarkedet, var anmeldt som en fordring i CMD som massekrav.
- 17 Ved skrivelser af 21. september, 13. og 21. oktober 2009 svarede Kongeriget Spanien i det væsentlige, at CMD havde indstillet sine aktiviteter den 30. juli 2009, uden dog at fremlægge den detaljerede oversigt over tidsforløbet, som Kommissionen havde udbedt sig.
- 18 Den 3. september 2009 stiftede de tidligere ansatte i CMD et anpartsselskab ejet af de ansatte med navnet Euskomenaje 1870 SLL (herefter »Euskomenaje«), hvis aktivitet bestod i at fremstille og sælge husholdningsartikler og mindre elapparater.
- 19 Efter stiftelsen af nævnte selskab tillod kurator i konkursboet efter CMD en midlertidig overdragelse af CMD's aktiver til Euskomenaje, indtil proceduren for likvidation af CMD's aktiver var afsluttet.
- 20 Den 23. november 2009 sendte Kommissionen Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse i henhold til artikel 228, stk. 2, EF. Deri anførte Kommissionen, at den forbeholdt sig retten til i givet fald at afgive en begrundet udtalelse i henhold til nævnte bestemmelse efter at have opnået kendskab til den berørte medlemsstats bemærkninger, eller hvis den ikke modtog sådanne bemærkninger.
- 21 I sit svar på denne skrivelse gjorde Kongeriget Spanien den 26. januar 2010 opmærksom på, at Indosa og CMD var under likvidation, og at deres aktiviteter var ophørt.
- 22 Den 22. marts 2010 tilsendte Kommissionen Kongeriget Spanien en supplerende åbningsskrivelse, hvori den i overensstemmelse med artikel 260, stk. 2, TEUF opfordrede sidstnævnte til at fremsætte bemærkninger inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne skrivelse. Deri præciserede Kommissionen, at den forbeholdt sig retten til at anlægge sag ved Domstolen i henhold til denne bestemmelse efter at have modtaget denne medlemsstats bemærkninger, eller hvis den ikke modtog sådanne bemærkninger.
- 23 Ved skrivelser af 2. og 9. juni 2010 redegjorde Kongeriget Spanien for de tiltag, det havde iværksat for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien. Det anførte bl.a., at den selvstyrede region Baskerlandet ikke var blandt kreditorerne i CMD på grund af den støtte, der ved beslutning 91/1 var erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, men at denne selvstyrede region ville gøre sig til part i konkursbobehandlingen ved at anmode om, at dens fordring vedrørende nævnte støtte blev optaget på listen over anmeldte krav. Den 10. juni 2010 anmeldte denne selvstyrede region en fordring på 16 828,34 EUR. Sidstnævnte korrigerede efterfølgende flere gange denne anmeldelse for så vidt angår fordringens størrelse, der ifølge den sidste anmeldelse af 7. december 2011 beløb sig til 22 683 745 EUR.
- 24 Ved skrivelse af 7. juli 2010 meddelte Kongeriget Spanien Kommissionen likvidationsplanen for CMD og den kendelse, hvorved den nationale ret den 22. juni 2010 havde godkendt denne plan. Det fremgik deraf, at den omhandlede ulovlige støtte ikke var blandt de anmeldte krav. Derudover fremgik det af planen, at alle CMD's aktiver skulle sælges til virksomhedens kreditorer, det vil hovedsageligt sige lønmodtagerne i CMD, hvorved de ville opnå delvis fyldestgørelse for deres fordringer, medmindre der blev indgivet et bedre bud inden for en frist på 15 dage regnet fra offentliggørelsen af denne plan.
- 25 Kommissionen fandt ikke Kongeriget Spaniens forklaringer overbevisende og anlagde derfor denne sag.
- 26 Ved kendelse af 13. maj 2013 har Domstolens præsident tilladt Den Tjekkiske Republik at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Spaniens påstande.

#### **IV – Udviklingen efter, at sagen er blevet indbragt for Domstolen**

- 27 Ved kendelse af 12. januar 2011 pålagde Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao (Spanien) CMD at indstille sin aktivitet og at lukke virksomheden.
- 28 Den 3. marts 2011 indgav den selvstyreende region Baskerlandet en begæring til nævnte ret med henblik på at få indstillet den aktivitet, som Euskomenaje udøvede i CMD's lokaler.
- 29 Den 10. marts 2011 appellerede denne selvstyreende region kendelsen af 22. juni 2010, hvorved likvidationsplanen var blevet godkendt.
- 30 Ved kendelse af 16. januar 2012 ophævede Audiencia Provincial de Bizkaia (Spanien) nævnte kendelse og fastslog, at likvidationen af CMD's aktiver skulle ske til tredjemand på frie, gennemsigtige og åbne konkurrencevilkår.
- 31 Ved kendelse af 4. april 2012 føjede Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao en fordring på 22 683 745 EUR med den selvstyreende region Baskerlandet som fordringshaver til CMD's passiver.

#### **V – Formaliteten**

##### *A – Parternes argumenter*

- 32 Kongeriget Spanien har, støttet af Den Tjekkiske Republik, bestridt, at denne sag kan antages til realitetsbehandling, idet Kommissionen ikke har tilsendt det en begrundet udtalelse i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, som finder anvendelse i denne sag, eftersom den blev anlagt den 20. november 2009, dvs. før Lissabontraktaten trådte i kraft. Denne bestemmelse foreskriver både fremsendelse af en åbningskrivelse og en begrundet udtalelse til den berørte medlemsstat.
- 33 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at for så vidt som artikel 260, stk. 2, TEUF kan fortolkes således, at den har afskaffet den fase, hvori der skulle afgives en begrundet udtalelse, vil anvendelsen af denne bestemmelse med tilbagevirkende kraft på en sag anlagt før Lissabontraktatens ikrafttræden være i strid med retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod anvendelse af straffebestemmelser med tilbagevirkende kraft og princippet om lovhjæmmel for strafansvar og straf.
- 34 Det følger bl.a. af præmis 42 i dom af 4. juli 2000, Kommissionen mod Grækenland (sag C-387/97, Sml. I, s. 5047), at regler fastsat i en ny traktatbestemmelse kun kan finde anvendelse, hvis hele den administrative procedure har fundet sted efter denne traktats ikrafttræden.
- 35 Desuden er der ingen bestemmelser i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til EUF-traktaten, som giver mulighed for at anvende artikel 260, stk. 2, TEUF på en sag indledt før denne traktats ikrafttræden.
- 36 Subsidiært har Kongeriget Spanien gjort gældende, at artikel 260, stk. 2, TEUF ikke kan fortolkes således, at den har afskaffet den del af den administrative procedure, der vedrører afgivelse af en begrundet udtalelse. Den modsatte fortolkning ville mindske den berørte medlemsstats processuelle garantier og ret til forsvar.
- 37 Mere subsidiært har nævnte medlemsstat anført, at artikel 288, stk. 1, TEUF, hvorefter institutionerne for at udøve Unionens beføjelser vedtager forordninger, direktiver, afgørelser, henstillinger og udtalelser, foreskriver afgivelse af en begrundet udtalelse i forbindelse med en sag som omhandlet i artikel 260, stk. 2, TEUF.



38 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den af Kongeriget Spanien rejste formalitetsindsigelse forkastes.

*B – Domstolens bemærkninger*

39 Før Lissabontraktatens ikrafttræden reguleredes traktatbrudsproceduren for manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, som fastslog, at en medlemsstat havde tilsidesat EU-retten, af artikel 228, stk. 2, EF.

40 I henhold til denne bestemmelse skulle Kommissionen, når Domstolen havde fastslået, at en medlemsstat havde tilsidesat en af de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til EF-traktaten, og når Kommissionen efterfølgende vurderede, at denne medlemsstat ikke havde gennemført de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af den dom fra Domstolen, der fastslog denne tilsidesættelse, efter at have givet den berørte medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger afgive en begrundet udtalelse, hvori den præciserede, på hvilke punkter den pågældende medlemsstat ikke havde efterkommet Domstolens dom.

41 Den administrative procedure indebar således i henhold til artikel 228, stk. 2, EF to successive faser, hvorunder en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse skulle tilstilles den berørte medlemsstat.

42 Efter Lissabontraktatens ikrafttræden bestemmer artikel 260, stk. 2, TEUF, at hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af den dom fra Domstolen, der fastslår en tilsidesættelse, kan den indbringe sagen for Domstolen efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger.

43 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 260, stk. 2, TEUF, har denne bestemmelse ændret forløbet af den administrative procedure ved at udelade den del, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse. Herefter indebærer denne procedure kun én fase, nemlig fremsendelsen af en åbningsskrivelse til den berørte medlemsstat.

44 Denne sag rejser spørgsmålet, om en administrativ procedure, der blev indledt før Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009, men som fortsatte efter denne dato, reguleres af artikel 228, stk. 2, EF eller artikel 260, stk. 2, TEUF.

45 I denne forbindelse bemærkes, at processuelle regler ifølge Domstolens faste praksis almindeligvis antages at finde anvendelse fra deres ikrafttrædelsestidspunkt (dom af 8.7.2010, sag C-334/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 60, domme af 29.3.2011, forenede sager C-201/09 P og C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl., Sml. I, s. 239, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis, og sag C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen, Sml. I, s. 2359, præmis 88, samt dom af 14.2.2012, sag C-17/10, Toshiba Corporation m.fl., præmis 47).

46 De bestemmelser, som regulerer den administrative procedures forløb, og som bl.a. præciserer dens faser, hører til de på området gældende processuelle regler. Fremsendelsen af en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse til den berørte medlemsstat er nemlig udelukkende processuelle midler, hvis formål er at få denne medlemsstat til at overholde sin forpligtelse til at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af en dom fra Domstolen, der fastslår et traktatbrud. Således vedrører denne procedures faser ikke i sig selv medlemsstaternes forpligtelser i henhold til traktaterne eller de sanktioner, som de kan pålægges ved tilsidesættelse af disse forpligtelser.

- 47 Følgelig udgør de bestemmelser vedrørende den administrative procedures forløb, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF, processuelle regler, der som sådan finder anvendelse fra denne artikels ikrafttræden. Heraf følger, at disse regler finder anvendelse på alle de traktatbrudssøgsmål, der er blevet anlagt efter den dato, hvor de trådte i kraft, uanset om den administrative procedure var blevet indledt før denne dato.
- 48 Retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod anvendelse af strengere straffebestemmelser med tilbagevirkende kraft og princippet om lovhjemmel for strafansvar og straf, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, rejser ikke tvivl om de foregående betragtninger.
- 49 Med hensyn til retssikkerhedsprincippet bemærkes, at det forudsætter, at en EU-retlig bestemmelse giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at de uden at være i tvivl kan kende deres rettigheder og forpligtelser og handle derefter (dommen i sagen ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl., præmis 68).
- 50 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at medlemsstaterne havde fuldt kendskab til såvel deres pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af en dom fra Domstolen, der fastslår et traktatbrud, som de konsekvenser det kan få at tilsidesætte denne pligt, eftersom dette var blevet fastsat i den primære EU-ret længe før Lissabontraktatens ikrafttræden. Under disse omstændigheder kan medlemsstaterne ikke påberåbe sig retssikkerhedsprincippet til støtte for en indsigelse imod, at de nye processuelle regler i artikel 260, stk. 2, TEUF fandt anvendelse umiddelbart derefter.
- 51 Tilsvarende er det for så vidt angår forbuddet mod anvendelse af straffebestemmelser med tilbagevirkende kraft og princippet om lovhjemmel for strafansvar og straf tilstrækkeligt at fastslå, at EUF-traktaten ikke har bevirket nogen ændring af hverken medlemsstaternes pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af en dom fra Domstolen, der fastslår et traktatbrud, eller de konsekvenser, det kan få for medlemsstaterne at tilsidesætte denne pligt.
- 52 Kongeriget Spanien har heller ikke noget grundlag for at påberåbe sig, at dets ret til forsvar er blevet tilsidesat, eftersom det i det foreliggende tilfælde har haft lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger både til åbningsskrivelsen og til den supplerende åbningsskrivelse. Desuden blev denne medlemsstat ved sidstnævnte skrivelse gjort bekendt med, at Kommissionen havde til hensigt at indbringe sagen for Domstolen i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.
- 53 Med hensyn til det, som Kongeriget Spanien har udledt af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, hvorefter regler fastsat i en ny traktatbestemmelse kun kan finde anvendelse, hvis hele den administrative procedure har fundet sted efter denne traktats ikrafttræden, bemærkes, at Kongeriget Spanien har udlagt denne dom fejlagtigt.
- 54 Den formalitetsindsigelse, som var blevet rejst under den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, byggede nemlig på den forudsætning, at den administrative procedure var blevet indledt før EU-traktatens ikrafttræden i den version, der var gældende før Lissabontraktaten. Domstolen tog ikke denne formalitetsindsigelse til følge, og den kunne herved nøjes med at fastslå, at hele denne procedure i modsætning til, hvad den berørte medlemsstat havde anført, havde fundet sted efter denne traktats ikrafttræden. Det kan dog ikke udledes af nævnte dom, at Domstolen ville være nået frem til den modsatte konklusion, hvis en af procedurens faser havde fundet sted før nævnte traktats ikrafttræden.
- 55 Kongeriget Spaniens subsidiære argumenter kan heller ikke tiltrædes. I forhold til argumentet om, at artikel 260, stk. 2, TEUF ikke har afskaffet den fase, der består i afgivelse af en begrundet udtalelse under den administrative procedure, henvises der til betragtningerne i denne doms præmis 43. Med hensyn til argumentet om artikel 288, stk. 2, TEUF er det tilstrækkeligt at konstatere, at denne bestemmelse ikke vedrører proceduren fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF.

56 Det følger af det ovenstående, at den af Kongeriget Spanien rejste formalitetsindsigelse skal forkastes.

## VI – Traktatbruddet

### A – Parternes argumenter

- 57 Kommissionen har foreholdt Kongeriget Spanien, at det ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, for så vidt angår den ulovlige støtte ydet til Indosa (herefter »den omhandlede ulovlige støtte«). Selv om sidstnævnte blev erklæret konkurs i 1994, er denne støtte nemlig hverken tilbagesøgt eller anmeldt som massekrav i denne virksomheds konkursbo.
- 58 Desuden er Indosas aktiviteter blevet videreført på trods af, at denne virksomhed var erklæret konkurs, først af Indosa selv og senere af dets 100% ejede datterselskab CMD. Ednvidere blev Indosas aktiver overført til CMD på en ugenomsigtig måde og uden forudgående udbud.
- 59 Med hensyn til selskabet CMD, som efterfølgende ligeledes er blevet erklæret konkurs, har Kommissionen vurderet, at de spanske myndigheder ikke har påvist, at kravet på tilbagesøgning af den omhandlede ulovlige støtte er blevet opført på listen over anmeldte krav i dette selskabs konkursbo inden udløbet af den frist, der blev fastsat i den supplerende åbningsskrivelse. Den endelige liste over anmeldte krav, som Kommissionen fik tilsendt den 1. december 2009, indeholder nemlig ikke et krav vedrørende tilbagebetaling af nævnte støtte, hvilket de spanske myndigheder udtrykkeligt har bekræftet i skrivelser af 2. og 9. juni 2010.
- 60 Kongeriget Spanien er derimod af den opfattelse, at det har truffet samtlige mulige foranstaltninger med henblik på at efterkomme beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.
- 61 For det første har denne medlemsstat med hensyn til opførelse af kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte på listen over anmeldte krav i CMD's konkursbo anført, at den selvstyreende region Baskerlandet har gjort en række tiltag, som er beskrevet i denne doms præmis 23, med henblik på anmeldelse af dette krav.
- 62 For det andet har Kongeriget Spanien med hensyn til den støttede aktivitets ophør erkendt, at Euskomenaje fortsatte aktiviteten i CMD's lokaler. Denne medlemsstat mener imidlertid, at den har truffet de fornødne foranstaltninger med henblik på at bringe denne aktivitet til ophør.
- 63 For det tredje har Kongeriget Spanien med hensyn til salget af CMD's aktiver henvist til dom af 17. november 2011, Kommissionen mod Italien (sag C-496/09, Sml. I, s. 11483), og gjort gældende, at det er tilstrækkeligt til at opfylde en forpligtelse til at tilbagesøge en støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, at kravet på den omhandlede støtte anmeldes, og at det derefter ikke længere kræves, at støttemodtagerens aktiver sælges til markedspris.
- 64 Endelig har Kongeriget Spanien gjort gældende, at de offentlige fordringshavere ikke har kunnet fremskynde likvidationen af CMD, idet proceduren herfor var underlagt en dommers tilsyn og forløb i henhold til den gældende lovgivning.



B – Domstolens bemærkninger

- 65 Med henblik på bedømmelsen af, om Kongeriget Spanien har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, skal det efterprøves, om den omhandlede ulovlige støtte er blevet tilbagebetalt af den støttemodtagende virksomhed. I denne forbindelse bemærkes, at den tvist, der er indbragt for Domstolen, udelukkende vedrører støtten ydet til Indosa.
- 66 Indledningsvis bemærkes, at det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, ifølge Domstolens faste praksis er udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er afgivet i medfør af denne bestemmelse (jf. dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 30, og af 7.7.2009, sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5703, præmis 43).
- 67 Som anført i denne doms præmis 43, er den fase, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse, ikke en del af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, hvorfor det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, er udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse.
- 68 I det foreliggende tilfælde, hvor Kommissionen har tilsendt Kongeriget Spanien en supplerende åbningsskrivelse, er det relevante tidspunkt som nævnt i den foregående præmis, udløbet af den frist, der er fastsat i denne skrivelse, dvs. den 22. maj 2010.
- 69 Det er imidlertid ubestridt, at den omhandlede ulovlige støtte, som er ydet til Indosa, ikke var blevet tilbagesøgt fra sidstnævnte på dette tidspunkt.
- 70 Desuden er det ubestridt, at nævnte støtte skal tilbagesøges fra selskabet CMD, der blev erklæret konkurs den 30. juni 2008 efter at have overtaget Indosa, som selv var blevet erklæret konkurs den 19. april 1994.
- 71 Når en ulovligt ydet støtte skal tilbagesøges fra en virksomhed, der er under konkurs eller undergivet en konkursbehandling, som har til formål at realisere aktiver eller afvikle gæld, følger det af fast retspraksis, at den omstændighed, at virksomheden er i vanskeligheder eller under konkurs, ikke berører forpligtelsen til tilbagesøgning (jf. bl.a. dom af 6.12.2007, sag C-280/05, Kommissionen mod Italien, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at en genoprettelse af den tidligere situation og en eliminering af konkurrencefordrejningen som følge af den ulovligt ydede støtte i princippet kan opnås ved, at kravet på tilbagebetaling af den omhandlede støtte anmeldes som en fordring i konkursboet (jf. i denne retning dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 14, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse«, Sml. I, s. 959, præmis 60-62, af 29.4.2004, C-277/00, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3925, præmis 85, og af 14.4.2011, sag C-331/09, Kommissionen mod Polen, Sml. I, s. 2933, præmis 60).
- 73 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at den selvstyrende region Baskerlandet først den 10. juni 2010 anmeldte sit krav på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte i CMD's konkursbo, og det skal præciseres, at denne anmeldelse kun vedrørte en meget lille del af den støtte, som ifølge beslutning 91/1 skal tilbagesøges. Denne anmeldelse er siden blevet korrigeret flere gange, senest den 7. december 2011. Alle disse tiltag blev imidlertid gjort efter udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende åbningsskrivelse.
- 74 Det må altså konstateres, at kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte ikke var blevet anmeldt som fordring i CMD's konkursbo den 22. maj 2010, hvor fristen fastsat i den supplerende åbningsskrivelse udløb.

- 75 Under disse omstændigheder kan Kongeriget Spanien ikke påstå, at det har truffet alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, inden for den fastsatte frist.
- 76 Som følge heraf skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, herunder navnlig tilbagesøgning fra Indosa af den støtte, som i beslutning 91/1 er blevet erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, ved udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende åbningskrivelse, som Kommissionen har fremsendt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.

## VII – De økonomiske sanktioner

### A – Tvangsbøden

#### 1. Parternes argumenter

- 77 Kommissionen er af den opfattelse, at det i det foreliggende tilfælde var nødvendigt at pålægge økonomiske sanktioner i betragtning af, at den aktivitet, der var genstand for den omhandlede ulovlige støtte, blev videreført mere end 22 år efter vedtagelsen af beslutning 91/1, først gennem CMD, derpå gennem Euskomenaje.
- 78 Med hensyn til udviklingen efter udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende åbningskrivelse, er Kommissionen af den opfattelse, at traktatbruddet, som det er fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, ikke er bragt til ophør.
- 79 Kommissionen har erkendt, at kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte endelig er blevet anmeldt som følge af kendelsen afsagt den 4. april 2012 af Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao, men har anført, at den støttede aktivitet videreføres i CMD's lokaler af Euskomenaje.
- 80 Kommissionen har endvidere gjort opmærksom på, at det var bestemt i likvidationsplanen for CMD, at selskabets aktiver skulle sælges til dets tidligere ansatte, som i mellemtiden havde stiftet Euskomenaje med henblik på at videreføre den støttede aktivitet. Selv om godkendelsen af denne plan ganske vist blev annulleret ved en kendelse afsagt af Audiencia Provincial de Bizkaia den 16. januar 2012, havde annulleringen ingen indvirkning på den brug, som Euskomenaje allerede gjorde af CMD's aktiver. Kurator i konkursboet efter CMD havde nemlig givet Euskomenaje tilladelse til at bruge disse aktiver midlertidigt og gratis.
- 81 Med hensyn til bødens størrelse har Kommissionen på grundlag af sin meddelelse SEK(2005) 1658 af 13. december 2005 om gennemførelsen af artikel 228 EF (EUT 2007 C 126, s. 15), som ændret ved SEK(2010) 923 af 20. juli 2010, foreslået, at den beregnes ved at gange den ensartede grundsats med en koefficient for overtrædelsens grovhed og en koefficient for overtrædelsens varighed. Resultatet heraf skal derpå ganges med en sats, der tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne og det antal stemmer, den har i Rådet for Den Europæiske Union.
- 82 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen vurderet, at en daglig tvangsbøde på 131 136 EUR efter omstændighederne er passende og proportional i forhold til det omhandlede traktatbrud og den berørte medlemsstats betalingsevne. Beløbet er fremkommet ved at gange en grundsats på 640 EUR pr. dag med en koefficient for overtrædelsens grovhed på 5 ud fra en skala fra 1-20, en koefficient for overtrædelsens varighed på 3 ud fra en skala fra 1-3 og til sidst en fast sats kaldet »n-faktor« på 13,66, der afspejler Kongeriget Spaniens betalingsevne.

- 83 Først har Kommissionen med hensyn til overtrædelsens grovhed bemærket, at EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte har en grundlæggende betydning. Den har desuden anført, at tilbagesøgningen af den omhandlede ulovlige støtte ikke burde være stødt på større vanskeligheder, eftersom tilbagesøgningen kun skulle foretages fra én virksomhed. Med hensyn til overtrædelsens varighed har den dernæst bemærket, at traktatbruddet varede i mere end 22 år regnet fra meddelelsen af beslutning 91/1. Med hensyn til tvangsbødeperioden har Kommissionen vurderet, at den bør være daglig.
- 84 Kongeriget Spanien mener ikke, at der er grund til at pålægge økonomiske sanktioner i det foreliggende tilfælde, navnlig henset til den udvikling med henblik på opfyldelse af beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, der har været efter udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende åbningskrivelse.
- 85 For det første har de tiltag, som den selvstyrede region Baskerlandet gjorde for at anmelde kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte, og som er beskrevet i denne doms pr. 23, bl.a. ført til kendelsen af 4. april 2012, hvorved Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao anerkendte anmeldelsen af den selvstyrede region Baskerlandets fordring på 22 683 745 EUR vedrørende nævnte støtte. I øvrigt beløber den omhandlede støtte sig til 22 469 459 EUR og ikke 22 683 745 EUR som anslået af Kommissionen.
- 86 For det andet pålagde Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao ved kendelse af 12. januar 2011 CMD at indstille sin aktivitet og at lukke virksomheden. Desuden anmodede den selvstyrede region Baskerlandet den 3. marts 2011 den samme ret om at pålægge Euskomenaje fuldstændigt at indstille sin aktivitet i CMD's lokaler.
- 87 Med hensyn til Euskomenajenes brug af Magefesas intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder varemærket Magefesa, har Kongeriget Spanien anført, at det i likvidationsplanen for Magefesa var planlagt, at disse rettigheder skulle overdrages direkte til Euskomenaje. Den selvstyrede region Baskerlandet modsatte sig imidlertid nævnte plan og anmodede om, at brugen af disse rettigheder suspenderedes. Desuden foreslog denne region, at overdragelsen af de nævnte rettigheder skulle ske ved en udbudsprocedure efter forudgående annoncering inden for Unionen. Disse forslag blev imidlertid ikke gennemført.
- 88 For det tredje har Kongeriget Spanien anført, at der i den oprindelige likvidationsplan for CMD, som den kompetente nationale ret godkendte den 22. juni 2010, var planlagt en åben, ubetinget og gennemsigtig udbudsprocedure, og at den selvstyrede region Baskerlandet appellerede denne kendelse. Den blev ophævet den 16. januar 2012 af Audiencia Provincial de Bizkaia, som udtalte, at likvidationen af CMD's aktiver skulle ske på frie og gennemsigtige konkurrencevilkår.
- 89 Under alle omstændigheder har Kongeriget Spanien under henvisning til dommen af 17. november 2011 i sagen Kommissionen mod Italien gjort gældende, at det med henblik på at påvise, at beslutning nr. 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er blevet opfyldt, er tilstrækkeligt at godtgøre, at de nationale myndigheder har udvist den fornødne omhu med hensyn til at opføre kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte på listen over anmeldte krav.
- 90 Med hensyn til størrelsen af den af Kommissionen foreslåede tvangsbøde har Kongeriget Spanien gjort gældende, at beløbet er uforholdsmæssigt højt. Medlemsstaten har i denne henseende anført, at denne sag kun vedrører et af de fire selskaber i Magefesa-koncernen, som har modtaget nævnte støtte. Derfor bør grundsatsen svare til en fjerdedel af den sats, som Kommissionen har foreslået, dvs. 160 EUR pr. dag.

- 91 Da den omhandlede ulovlige støtte er ydet af en selvstyrende region, som repræsenterer 6,24% af det spanske bruttonationalprodukt (herefter »BNP«), og den spanske regering i henhold til national ret har pligt til at vælte den bøde, der eventuelt pålægges ved denne sag, over på de statslige myndigheder, der er ansvarlige for tilsidesættelsen af EU-retten, mener denne medlemsstat desuden, at grundsatsen bør fastsættes til 9,98 EUR pr. dag ved at gange beløbet på 160 EUR med 6,24%.
- 92 Med hensyn til koefficienten for overtrædelsens grovhed har nævnte medlemsstat foreslået, at den fastsættes til 1, henset til, at de nationale myndigheder har gjort alt, hvad de kunne, for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien. Desuden er den faktiske værdi af Indosas, CMD's og Euskomenajes afsætning fra 1986 til 2010 faldet med 77,7%, mens det tilbageværende personale udgør knap 3,3% af personalet i 1986. Indosa havde i 2002 en meget større andel af det relevante marked, end Euskomenaje havde i 2010, idet andelen faldt fra 8,4% til 4,1%. Disse oplysninger viser, at Euskomenajes videreførelse af aktiviteten forårsagede en klart mindre konkurrencefordrejning.
- 93 Koefficienten for overtrædelsens varighed bør ifølge Kongeriget Spanien fastsættes til 1, eftersom varigheden i det foreliggende tilfælde bør vurderes i lyset af den gennemsnitlige varighed af konkursbobehandlinger i Kongeriget Spanien, som er 1 114 dage.
- 94 På denne baggrund har Kongeriget Spanien foreslået, at tvangsbøden fastsættes til 136,33 EUR pr. dag.
- 95 Med hensyn til tvangsbødeperioden har nævnte medlemsstat anført, at den ikke bør være daglig, men kvartalsvis, eftersom kuratorerne i henhold til national ret fremlægger deres rapporter kvartalsvist.

## 2. Domstolens bemærkninger

### a) Indledende bemærkninger

- 96 Da Domstolen har fastslået, at Kongeriget Spanien ikke har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Spanien inden for den frist, der er fastsat i den supplerende åbningsskrivelse, kan den pålægge denne medlemsstat en tvangsbøde, for så vidt som traktatbruddet varede ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 97 Det skal derfor efterprøves, om det er tilfældet.

### b) Traktatbruddets varighed

- 98 Med henblik på fastlæggelsen af, om det traktatbrud, der foreholdes Kongeriget Spanien, har været ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, skal der foretages en bedømmelse af de foranstaltninger, som ifølge denne medlemsstat er iværksat efter udløbet af fristen i den supplerende åbningsskrivelse.
- 99 Der skal i denne forbindelse gøres opmærksom på, som det er gjort i denne doms præmis 72, at i tilfælde, hvor den virksomhed, der har modtaget støtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, er erklæret konkurs, kan en genoprettelse af den tidligere situation og en eliminering af konkurrencefordrejningen som følge af den ulovligt ydede støtte i princippet opnås ved, at kravet på tilbagebetaling af den omhandlede støtte anmeldes som et krav i konkursboet.
- 100 I det foreliggende tilfælde anmeldte den selvstyrende region Baskerlandet et krav på 16 828,34 EUR vedrørende tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte den 10. juni 2010. Dette beløb er åbenbart mindre end den samlede omhandlede støtte, og denne region har flere gange korrigeret beløbets størrelse, som ifølge dens seneste anmeldelse af 7. december 2011 er 22 683 745 EUR, hvilket



svarer til Kommissionens ansættelse af den omhandlede fordring. Ved kendelse afsagt af Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao den 4. april 2012 blev denne fordring tilføjet CMD's passiver med sidstnævnte pålydende.

- 101 Henset til denne seneste udvikling er der ikke grund til at undersøge det af Kongeriget Spanien hævdede, hvorefter den omhandlede støtte udgør 22 469 459 EUR og ikke 22 683 745 EUR.
- 102 Det skal derfor fastslås, at kravet på tilbagebetaling af den omhandlede ulovlige støtte er anmeldt i CMD's konkursbo.
- 103 Denne omstændighed er dog i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, ikke i sig selv tilstrækkelig til at opfylde forpligtelsen til at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.
- 104 Som Domstolen allerede flere gange har fastslået, kan anmeldelse af et krav på tilbagebetaling af en given støtte nemlig kun opfylde tilbagesøgningspligten, såfremt konkursbobehandlingen, i tilfælde hvor de statslige myndigheder ikke kan tilbagesøge hele støtten, fører til likvidation af den virksomhed, der har modtaget den ulovlige støtte, dvs. endeligt ophør af dens aktivitet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 14 og 15, og i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 63-65, samt dom af 13.10.2011, sag C-454/09, Kommissionen mod Italien, præmis 36).
- 105 Der mindes om, at formålet med tilbagesøgningen af de støttebeløb, der er erklæret uforenelige med fællesmarkedet, er at fjerne den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, som modtageren af denne støtte har opnået på markedet i forhold til sine konkurrenter, ved at genoprette den situation, som bestod inden denne støttes udbetaling (jf. i denne retning dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 27, og dommen i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 56).
- 106 Når en virksomhed, der har modtaget ulovlig støtte, er gået konkurs, og der er stiftet et selskab med henblik på at fortsætte en del af den konkursramte virksomheds aktivitet, kan fortsættelsen af denne aktivitet, når den omhandlede støtte ikke er tilbagesøgt i sin helhed, bevirke, at den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, som modtageren af dette selskab har opnået på markedet i forhold til sine konkurrenter, varer ved. Derfor kan et sådant nystiftet selskab, hvis der fortsat foreligger en fordel for det, være forpligtet til at tilbagebetale den omhandlede støtte. Dette er navnlig tilfældet, når det er godtgjort, at dette selskab faktisk nyder godt af den konkurrencefordel, der er forbundet med støtten, og særligt når selskabet erhverver aktiver fra selskabet i likvidation uden som modydelse at betale en pris svarende til markedsværdien, eller når det er godtgjort, at stiftelsen af et sådant selskab bevirker omgåelse af pligten til at tilbagesøge nævnte støtte (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 86). Dette gælder særligt, når betalingen af en pris svarende til markedsværdien ikke er tilstrækkelig til at opveje den konkurrencefordel, der er forbundet med den ulovlige støtte.
- 107 I et sådant tilfælde er anmeldelse af et krav vedrørende en støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, ikke i sig selv tilstrækkelig til at fjerne den derved opståede konkurrencefordel.
- 108 De foregående betragtninger afkræftes ikke af dommen af 17. november 2011 i sagen Kommissionen mod Italien. Det følger nemlig ikke af denne dom, at for så vidt som et krav på en omhandlet støtte er anmeldt i konkursboet for den virksomhed, der har modtaget støtten, kan sidstnævnte fortsætte sin aktivitet, selv om støtten ikke er tilbagesøgt i sin helhed.
- 109 Det er fastslået i denne doms præmis 69, at den omhandlede ulovlige støtte i det foreliggende tilfælde faktisk ikke er tilbagesøgt. Det skal derfor undersøges, om den med støtten forbundne konkurrencefordel forelå på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder i sagen.



- 110 I denne forbindelse bemærkes, at det af flere af de for Domstolen fremlagte sagsakter fremgår, at Euskomenaje faktisk nød godt af denne fordel. Forløbet af CDM's konkursbobehandling tyder nemlig på, at formålet hermed var at få den støttede aktivitet til at vare ved, og det selv om den omhandlede ulovlige støtte ikke var tilbagesøgt i sin helhed.
- 111 Særligt fremgår det af sagsakterne, at:
- likvidationsplanen for CMD, som Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao godkendte ved kendelse af 22. juni 2010, i det væsentlige fastsatte, at samtlige selskabets aktiver skulle sælges på en gang til dets kreditorer, som hovedsageligt var dets tidligere ansatte, for at opfylde deres fordringer delvist, i hvilken forbindelse det præciseres, at fordringen vedrørende den ulovlige støtte ikke på daværende tidspunkt figurerede blandt de anmeldte krav
  - Euskomenaje, hvis aktivitet i det væsentlige er den samme som den, der indtil da udøvedes af CMD, netop blev stiftet af sidstnævntes tidligere ansatte før godkendelsen af nævnte plan
  - likvidationsplanen for CMD havde »det klare formål at fortsætte aktiviteten gennem et nystiftet selskab, som ikke overtog ansvaret for CMD's gæld«, hvilket fremgår af en skrivelse af 17. februar 2011 fra den baskiske regering til Euskomenajes bestyrelsesformand
  - Euskomenaje gjorde brug af Magefesas intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder varemærket Magefesa, som virksomheden havde fået overdraget direkte, dvs. uden forudgående udbud og uden nogen modydelse, hvilket navnlig fremgår af skrivelse af 3. december 2010 og 10. marts 2011 fra den selvstyrende region Baskerlandet til Juzgado de Primera Instancia n° 10 de Bilbao
  - den selvstyrende region Baskerlandets indsigelse imod ovennævnte overdragelse ikke blev taget til følge
  - selv om likvidationsplanen for CMD blev annulleret ved kendelse afsagt den 16. januar 2012 af Audiencia Provincial de Bizkaia, som følge af en appel indgivet af den selvstyrende region Baskerlandet efter sagens indbringelse for Domstolen, havde dette selskabs kuratorer i mellemtiden givet tilladelse til en midlertidig overdragelse af dets aktiver til Euskomenaje indtil afslutningen af konkursbobehandlingen af CDM uden nogen modydelse, uden annoncering og overdragelse af ejendomsretten og »i strid med de grundlæggende principper for konkursbobehandling«, hvilket bl.a. fremgår af den skrivelse, der er nævnt i tredje led ovenfor
  - på trods af kendelsen af 12. januar 2011, som fastslog, at CMD's aktivitet skulle indstilles og virksomheden lukkes, fortsatte Euskomenaje med at fremstille husholdningsprodukter i CMD's lokaler ved brug af dets løsøre, maskiner og intellektuelle ejendomsrettigheder, hvilket fremgår af den begæring, som den selvstyrende region Baskerlandet indgav den 3. marts 2011 til Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Bilbao netop med henblik på at få indstillet Euskomenajes aktivitet, som fortsat udøvedes i CMD's lokaler.
- 112 Henset til dette indhold af de for Domstolen fremlagte sagsakter må det konkluderes, at konkurrencefordelen forbundet med den omhandlede ulovlige støtte varede ved, hvorfor den anmeldelse af krav vedrørende tilbagesøgning af denne støtte, som blev indgivet efterfølgende, ikke er tilstrækkelig til at opfylde beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.
- 113 I betragtning af det foregående skal det fastslås, at det traktatbrud, der foreholdes Kongeriget Spanien, har været ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder i sagen.

114 Domstolen finder under disse omstændigheder, at pålæg af en tvangsbøde udgør et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Kongeriget Spanien til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fuldt ud.

c) Tvangsbødens størrelse

i) Indledende bemærkninger

115 Det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i hver enkelt sag ud fra sagens konkrete omstændigheder at bedømme, hvilke økonomiske sanktioner der skal fastsættes (jf. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 86, og dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 58).

116 Kommissionens påstand binder således ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger (jf. dom af 10.1.2008, sag C-70/06, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 1, præmis 34, og dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 112).

117 Hvad angår pålæggelse af en tvangsbøde har Domstolen allerede fastslået, at denne sanktion skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag, ændre sin adfærd og bringe den foreholdte overtrædelse til ophør (jf. i denne retning dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 91).

118 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 103, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 61).

119 De kriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet overtrædelsens varighed, dens grad af grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 104, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 62, samt dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 39).

ii) Overtrædelsens varighed

120 Overtrædelsens varighed skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (jf. dommen af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 71, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 45).

121 Eftersom Kongeriget Spanien ikke har kunnet bevise, at dets tilsidesættelse af pligten til at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien faktisk er bragt fuldstændigt til ophør, må det under disse omstændigheder fastslås, at denne tilsidesættelse har varet mere end ti år, hvilket udgør et usædvanligt langt tidsrum.

- 122 Desuden er det vigtigt at bemærke, at der er forløbet mere end 22 år fra vedtagelsen af beslutning 91/1 til Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.
- 123 Dette tidsrum er så meget desto mere kritisabelt i det foreliggende tilfælde som der var få modtagere af den støtte, der blev erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet i beslutning 91/1, de blev identificeret ved navns nævnelse i beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, og de nøjagtige beløb, der skulle tilbagesøges, blev angivet i denne beslutning. Under disse omstændigheder burde opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien ikke volde større vanskeligheder.
- 124 Den gennemsnitlige varighed af konkursbobehandlinger, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig som forklaring på dets udsættelse af opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, kan ikke begrunde en sådan udsættelse, henset til navnlig den omstændighed, at denne medlemsstat først reelt gjorde tiltag til at bringe det omhandlede traktatbrud til ophør kort tid før, at Kommissionen indbragte sagen for Domstolen, og hovedsageligt endog først efter dette tidspunkt, som det fremgår af denne doms præmis 23-31.
- iii) Overtrædelsens grovhed
- 125 Med hensyn til overtrædelsens grovhed skal der erindres om den grundlæggende betydning af EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte (jf. dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 118).
- 126 De bestemmelser, som ligger til grund for beslutning 91/1 og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, er udtryk for en af de grundlæggende opgaver, som artikel 3, stk. 3, TEU tildeler Unionen, nemlig oprettelsen af det indre marked, og af protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence, der i henhold til artikel 51 TEU udgør en integrerende del af traktaterne, og hvorefter det indre marked omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes (jf. dommen af 17.11.2011 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 60).
- 127 Vigtigheden af disse EU-retlige bestemmelser kommer i et tilfælde som i den foreliggende sag navnlig til udtryk ved, at tilbagebetalingen af en støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, fjerner den konkurrencefordrejning, som den med støtten forbundne konkurrencefordel forårsagede, og ved at støttemodtageren i kraft af tilbagebetalingen mister den fordel, som han havde opnået på markedet i forhold til sine konkurrenter (jf. i denne retning dommen af 4.4.1995 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 22, og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 75).
- 128 Med hensyn til det traktatbrud, der er fastslået i den foreliggende sag, er det vigtigt at bemærke, at dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er blevet opfyldt for så vidt angår tre ud af fire af modtagerne af den ulovlige støtte, der er omhandlet i beslutning 91/1. Desuden er det ubestridt, at den støtte, der blev ydet til Indosa, kun udgør omtrent en femtedel af den samlede støtte, der var genstand for denne beslutning og for dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.
- 129 Det er endvidere ubestridt, at den støtte, der blev ydet til Indosa, til dato ikke er blevet tilbagesøgt i noget omfang.
- 130 Selv om Kongeriget Spanien for ganske nylig har gjort en række tiltag, der vidner om en oprigtig vilje til at bringe det omhandlede traktatbrud til ophør, er det desuden ubestridt, at disse tiltag først blev gjort kort tid før datoen for sagens indbringelse for Domstolen og for hovedpartens vedkommende endog efter denne dato. Dermed har denne medlemsstat i mange år ikke udvist den fornødne omhu.

iv) Kongeriget Spaniens betalingsevne

- 131 Med hensyn til Kongeriget Spaniens betalingsevne skal der tages hensyn til den seneste udvikling, hvad denne medlemsstats inflation og BNP angår, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.
- 132 I denne henseende kan Kongeriget Spaniens argument om, at det i det foreliggende tilfælde er den selvstyrende region Baskerlandets betalingsevne, og ikke medlemsstatens som sådan, der skal tages i betragtning, ikke tiltrædes. Det er herved tilstrækkeligt at henvise til, at den omstændighed, at en medlemsstat har uddelegeret tilbagesøgningen af en støtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, til sine regioner, ikke kan have nogen betydning for anvendelsen af artikel 260 TEUF. Selv om det står enhver medlemsstat frit for at uddelegere den centrale og regionale administrations beføjelser internt inden for forvaltningen, som den måtte ønske det, forbliver medlemsstaten nemlig eneansvarlig over for Unionen for de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten (jf. for så vidt angår artikel 226 EF dom af 10.6.2004, sag C-87/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5975, præmis 38).

v) Tvangsbødeperioden

- 133 Med hensyn til tvangsbødeperioden skal den sagsøgte medlemsstat pålægges en daglig tvangsbøde.
- 134 I denne forbindelse bemærkes, at Kongeriget Spaniens argument om, at tvangsbøden skal pålægges kvartalsvist, ikke kan tiltrædes, henset til dels det konstaterede traktatbruds usædvanligt lange varighed, dels den uopsættelige nødvendighed af, at traktatbruddet straks bringes til ophør.

vi) Konklusion

- 135 Henset til de foregående betragtninger er Domstolen nået til det resultat, at det er hensigtsmæssigt at pålægge en tvangsbøde på 50 000 EUR pr. dag.
- 136 Under hensyn til samtlige disse forhold bør Kongeriget Spanien pålægges at betale Kommissionen en tvangsbøde, der indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter« med et beløb på 50 000 EUR pr. dags forsinkelse med iværksættelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, beregnet fra afsigelsen af denne dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af nævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien.

B – *Det faste beløb*

1. Parternes argumenter

- 137 Kommissionen har til beregning af det faste beløb foreslået en metode, der består i at vedtage et grundbeløb fastsat til 210 EUR pr. dag og gange det med i første omgang en koefficient for overtrædelsens grovhed og en »n-faktor«, der svarer til dem, som Kommissionen foreslog anvendt ved beregningen af tvangsbøden (henholdsvis 5 og 13,66), og i anden omgang med det antal dage, traktatbruddet har varet. Det faste beløb vil således være resultatet af at gange 14 343 EUR med det antal dage, der er forløbet fra datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, og indtil medlemsstaten har opfyldt sine forpligtelser, eller, hvis det ikke er tilfældet, så afsigelsen af denne dom.
- 138 Kongeriget Spanien har på grundlag af de samme argumenter, som det har anført i forbindelse med tvangsbøden, foreslået, at grundbeløbet for det faste beløb deles med fire for at tage hensyn til den omstændighed, at dommen er blevet opfyldt i forhold til tre af de fire modtagere af den omhandlede

ulovlige støtte, og at det derpå skal ganges med 6,24% for at tage hensyn til, at dette tal er udtryk for Baskerlandets andel i det spanske BNP. Grundbeløbet vil således være 3,28 EUR. Herefter anvendes samme koefficient for overtrædelsens grovhed og »n-faktor« som foreslået for tvangsbøden. Dermed bør det nævnte faste beløb være lig resultatet af at gange 44,80 EUR med det antal dage, traktatbruddet har varet.

- 139 Kongeriget Spanien har desuden anmodet om, at perioden fra datoen for dets indgivelse af formalitetsindsigelsen i denne sag til datoen for Domstolens stillingstagen til denne indsigelse trækkes fra det antal dage, traktatbruddet har varet, ved beregningen af det faste beløb.

## 2. Domstolens bemærkninger

- 140 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har kompetence til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 143).
- 141 Pålæggelse af et fast beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I den forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion (jf. i denne retning dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 144).
- 142 I den foreliggende sag udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder, der har ført til det konstaterede traktatbrud, et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb.
- 143 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af dens skønsbeføjelse at fastsætte det faste beløb således, at det dels er afpasset efter omstændighederne, dels er afpasset efter det fastslåede traktatbrud samt den pågældende medlemsstats betalingssevne (dommen af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 146).
- 144 Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. den periode, hvori det foreholdte traktatbrud bestod efter den dom, hvorved det blev fastslået, og overtrædelsens grovhed (jf. dommen af 17.11.2011 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 94).
- 145 De omstændigheder, der skal tages hensyn til, fremgår bl.a. af betragtningerne i denne doms præmis 120-130 vedrørende traktatbruddets varighed og grovhed. Det er således blevet fastslået, for det første, at traktatbruddet varede i mere end ti år regnet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien og mere end 22 år i forhold til vedtagelsen af beslutning 91/1, for det andet, at opfyldelsen af denne dom ikke burde volde større vanskeligheder, eftersom der var få modtagere af den omhandlede ulovlige støtte, de var identificeret ved navns nævnelser, og det var angivet i denne beslutning, hvilke beløb der skulle tilbagesøges.
- 146 Den af Kongeriget Spanien fremsatte anmodning, som er nævnt i denne doms præmis 139, kan ikke tages til følge, eftersom der ikke er nogen sammenhæng mellem Domstolens behandling af den formalitetsindsigelse, som denne medlemsstat har rejst i denne sag, og det foreholdte traktatbruds varighed.
- 147 På grundlag af samtlige disse forhold finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Kongeriget Spanien skal betale, fastsættes til 20 mio. EUR.



<sup>148</sup> Kongeriget Spanien bør følgerig pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 20 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

### VIII – Sagens omkostninger

<sup>149</sup> I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Den Tjekkiske Republik at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke – ved udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende åbningsskrivelse, som Europa-Kommissionen fremsendte den 18. marts 2010 i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF – har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dom af 2. juli 2002, Kommissionen mod Spanien (sag C-499/99), vedrørende bl.a. tilbagesøgning fra Industrias Domésticas SA af støtte, som i henhold til Kommissionens beslutning 91/1/EØF af 20. december 1989 om støtte ydet i Spanien af centralregeringen og en række selvstyrende regeringer til MAGEFESA, der producerer husholdningsartikler af rustfrit stål og mindre elapparater, er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.**
- 2) **Kongeriget Spanien betaler Kommissionen en tvangsbøde, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter« med et beløb på 50 000 EUR pr. dags forsinkelse med iværksættelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil opfyldelsen af nævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien.**
- 3) **Kongeriget Spanien betaler Kommissionen et fast beløb på 20 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.**
- 4) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**
- 5) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter