



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. december 2013*

»Appel — annulationsøgsmål — artikel 263, stk. 4, TEUF — søgsmålsret — søgsmålskompetence — fysiske eller juridiske personer — retsakt, der berører dem individuelt — regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger — beslutning, der erklærer en statsstøtteordning uforenelig med fællesmarkedet — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse«

I sag C-274/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 1. juni 2012,

Telefónica SA, Madrid (Spanien), ved abogados J. Ruiz Calzado og J. Domínguez Pérez samt ved Rechtsanwalt M. Núñez Müller,

sagsøger,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved P. Němečková og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász og A. Borg Barthet samt dommerne G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas og C. Vajda (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. februar 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2013,

afsagt følgende

* Processprog: spansk.

Dom

- 1 I appelskriftet har Telefónica SA (herefter »Telefónica«) nedlagt påstand om ophævelse af kendelsen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 21. marts 2012, Telefónica mod Kommissionen (sag T-228/10, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste Telefónicas søgsmål med påstand om annullation af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning af 28. oktober 2009 om skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder – C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) – som Spanien har gennemført (EUT 2011 L 7, s. 48, herefter »den omtvistede beslutning«).

Sagens baggrund

- 2 Artikel 12, stk. 5, i lov 43/1995 af 27. december 1995 om selskabsbeskatning (BOE nr. 310 af 28.12.1995, s. 37072) bestemte, at der i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i en virksomhed, der ikke havde hjemsted på Spaniens område, under visse omstændigheder kunne opstå såkaldt goodwill, som kunne afskrives over en periode på op til 20 år, hvorved erhververens skyldige skat blev reduceret (herefter »den omhandlede ordning«).
- 3 Europa-Kommissionen var af den opfattelse, at den omhandlede ordning, som ikke fandt anvendelse på erhvervelse af kapitalandele i selskaber med hjemsted i Spanien, udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og indledte derfor en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF ved en afgørelse af 10. oktober 2007, hvori den opfordrede Kongeriget Spanien og eventuelle begunstigede af ordningen til at fremsætte deres bemærkninger.
- 4 Efter at have gennemført proceduren vedtog Kommissionen den omtvistede beslutning.
- 5 Den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, fastslår, at den omhandlede ordning er blevet brugt i strid med artikel 88, stk. 3, EF, og erklærer ordningen for uforenelig med fællesmarkedet.
- 6 Kommissionen medgav imidlertid, at den, inden indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure og efter erklæringer fra to kommissærer for Europa-Parlamentet, gav specifikke, ubetingede og samstemmende garantier af en art, der gav dem, der er begunstiget af ordningen, anledning til at nære berettigede forventninger om, at nævnte ordning var lovlig, idet den som følge af manglende selektivitet ikke var omfattet af statsstøttereglerne. Kommissionen konkluderede derfor, at nævnte begunstigede nærede berettigede forventninger om, at ingen del af støtten skulle tilbagebetales, og den besluttede derfor, at de fordele, der blev indrømmet før den 21. december 2007, som er datoen for offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* af Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kunne opretholdes under visse betingelser.
- 7 Dette er grunden til, at den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 2, bestemmer, at den omhandlede ordning på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fortsat kan anvendes på erhvervelser, der er foretaget før nævnte dato.
- 8 Det fremgår af den omtvistede beslutnings artikel 4, stk. 1, at Kongeriget Spanien skal tilbagesøge uforenelig støtte, som er omhandlet i nævnte beslutnings artikel 1, stk. 1, hos de begunstigede, hvis udenlandske virksomhedsrettigheder, der er erhvervet inden for Fællesskabet, ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i denne beslutnings artikel 1, stk. 2.
- 9 Den omtvistede beslutnings artikel 5 bestemmer, at tilbagebetaling af den omhandlede støtte skal iværksættes omgående og effektivt, og at Kongeriget Spanien skal sikre, at denne beslutning efterkommes senest fire måneder efter meddelestedtidspunktet.

- 10 Den omtvistede beslutnings artikel 6 fastsætter, at Kongerigt Spanien skal indsende en række oplysninger til Kommissionen og holde denne underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne beslutning. I henhold til beslutningens artikel 6, stk. 1, litra a), skal Kongeriget Spanien bl.a. indsende en liste over de begunstigede, der har modtaget støtte under den omhandlede ordning, til Kommissionen. Det er ubestridt, at Telefónica er opført på denne liste.
- 11 Telefónica havde i 2005 og 2006 erhvervet to kapitalandele i henholdsvis et selskab med hjemsted i Den Tjekkiske Republik og i et andet selskab med hjemsted i Det Forenede Kongerige under anvendelse af den omhandlede ordning, og i disse to tilfælde blev erhvervelserne gennemført inden den dato, der er fastsat i den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 2.

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede kendelse

- 12 Telefónica nedlagde ved sit søgsmål, der blev anlagt den 21. marts 2010 til prøvelse af den omtvistede beslutning, påstand om annullation af denne beslutnings artikel 1, stk. 1.
- 13 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2010 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Kommissionen gjorde gældende, at denne sag skulle afvises med den begrundelse, at Telefónica hverken havde godtgjort at have en retlig interesse eller at være individuelt berørt af den omtvistede beslutning. Telefónica fremsatte skriftlige bemærkninger til denne formalitetsindsigelse.
- 14 Retten afviste ved den appellerede kendelse Telefónicas søgsmål på grundlag af den anden af de to formalitetsindsigelsesgrunde, som Kommissionen havde gjort gældende. Retten fastslog i den appellerede kendelses præmis 41, at Telefónica ikke er individuelt berørt af den omtvistede kendelse som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og i den appellerede kendelses præmis 45, at denne beslutning ikke kan kvalificeres som en retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF. Retten afviste følgelig Telefónicas søgsmål uden at undersøge den første formalitetsindsigelsesgrund om manglende retlig interesse.

Parternes påstande

- 15 Telefónica har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede kendelse ophæves.
 - Det fastslås, at søgsmålet i sag T-228/10 kan antages til realitetsbehandling, og sagen hjemvises til Retten til realitetsbehandling.
 - Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne »i forbindelse med behandling af sagens formalitet ved begge instanser«.
- 16 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Telefónica tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

- 17 Telefónica har påberåbt sig tre anbringender til støtte for appellen. For det første har Telefónica anført, at Retten tilsidesatte selskabets ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. For det andet har Telefónica gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF ved at fastslå, at

selskabet ikke var individuelt berørt af den omtvistede beslutning. For det tredje anlagde Retten ifølge Telefónica en urigtig fortolkning af begrebet retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF.

- 18 Spørgsmålet, om Telefónicas ret til en effektiv domstolsbeskyttelse drages i tvivl af den appellerede kendelse, opstår udelukkende, hvis Rettens afgørelse om at afvise Telefónicas søgsmål beroede på en korrekt fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF. Følgelig skal det første anbringende, som Telefónica har påberåbt sig til støtte for appellen, først behandles efter undersøgelsen af Telefónicas to øvrige anbringender om, at Retten begik retlige fejl ved fortolkningen af artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 19 Det bemærkes desuden, at artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter to situationer, hvor en fysisk eller juridisk person indrømmes søgsmålskompetence til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende. Dels kan en sådan sag anlægges, på betingelse af at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart.
- 20 Såfremt den omtvistede beslutning skal anses for en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, således som Telefónica har gjort gældende i forbindelse med det tredje anbringende, er det således ikke nødvendigt for dette selskab at godtgøre, at det, således som det har anført i forbindelse med det andet anbringende, er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen. Det tredje anbringende skal således undersøges først.

Om det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 21 Telefónica har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at beslutninger på statsstøtteområdet såsom den omtvistede beslutning omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF.
- 22 Telefónica har anført, at en beslutning, der erklærer en støtteordning for uforenelig med fællesmarkedet, har direkte virkning og ikke kræver gennemførelsesforanstaltninger, idet den straks medfører, at den ydede støtte er ulovlig, og normalt er udtryk for en forpligtelse for den berørte medlemsstat til at tilbagesøge nævnte støtte. De foranstaltninger, der iværksættes efter en sådan beslutning, og som kan være nødvendige for at gennemføre forpligtelsen til at tilbagesøge støtten hos visse begunstigede, såsom de i den omtvistede beslutnings artikel 6, stk. 2 omhandlede, som Retten lagde til grund i den appellerede kendelses præmis 43, omhandler alene en accessorisk forpligtelse, som ikke kan rejse tvivl om den direkte virkning af artiklerne i denne beslutnings konklusion. Hvis det blev tiltrådt, som Retten har gjort, at en hvilken som helst foranstaltning, endog minimal, som en medlemsstat er forpligtet til at vedtage med henblik på gennemførelsen af en EU-retsakt, udgør en gennemførelsesforanstaltning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF, ville en lang række regelfastsættende retsakter ifølge Telefónica automatisk være udelukket fra denne bestemmelses anvendelsesområde, hvilket ville være i strid med det formål om at lette adgangen til domstolene for borgere, hvis interesser påvirkes af retsakter, der ikke er regelfastsættende, og som vedtages af EU's institutioner.
- 23 Ifølge Kommissionen begik Retten ikke en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede beslutning ikke kan kvalificeres som en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 24 Eftersom begrebet gennemførelsesforanstaltninger ikke er defineret i traktaterne, forekommer det logisk at fortolke det ud fra ordlyden, dvs. at anse den for at henvise til enhver retsregel, der er nødvendig for gennemførelsen af anden retsregel. Den ordrette betydning af dette begreb svarer til den

fortolkning, som generaladvokat Jacobs anlagde i punkt 43 i sit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 25. juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet* (sag C-50/00 P, Sml. I, s. 6677), for at gøre opmærksom på en eventuel mangel i Unionens retssystem. Ifølge Kommissionen fremgår det af dokumenterne vedrørende arbejdet med en forfatning for Europa med henblik på udarbejdelsen af en traktat om en forfatning for Europa (EUT 2004 C 310, s. 1), at det på tidspunktet for udarbejdelsen af den bestemmelse, der efterfølgende er blevet sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF, var den forfatningsgivende myndigheds intention at afhjælpe denne mangel i Den Europæiske Unions retssystem. Det er Kommissionens opfattelse, at udvidelsen af søgsmålskompetencen således modsvarer ønsket om, at borgerne skal have en direkte mulighed for at anlægge sag til prøvelse af almengyldige retsakter, men at denne mulighed begrænses til de tilfælde, hvor det er umuligt for disse borgere at anfægte gyldigheden af en gennemførelsesakt.

- 25 Kommissionen har tilføjet, at når en regelfastsættende retsakt kræver en gennemførelsesforanstaltning, om det så er en national foranstaltning eller en foranstaltning, der er iværksat på EU-plan, er borgernes domstolsbeskyttelse sikret ved deres mulighed til at anfægte en gennemførelsesforanstaltnings lovlighed ved i givet fald at fremføre en ulovlighedsindsigelse vedrørende den grundlæggende regelfastsættende retsakt, der danner grundlaget for en sådan foranstaltning. Det er således ikke nødvendigt, at en borger har søgsmålskompetence for direkte at anfægte den grundlæggende retsakt.
- 26 Hvad angår den omtvistede beslutning er der ingen tvivl om, at en afgørelse, der pålægger en medlemsstat at tilbagesøge støtte, der er blevet erklæret for uforeneligt med fællesmarkedet, kræver gennemførelsesforanstaltninger. Ifølge Kommissionen er en sådan afgørelse alene rettet til den berørte medlemsstat, og den kan ikke udløse en direkte betalingsforpligtelse for de begunstigede. Kommissionen har i denne henseende bemærket, at når en afgørelse angiver, hvem den er rettet til, er den i medfør af artikel 288, stk. 4, andet punktum, TEUF kun bindende for disse. Det er Kommissionens opfattelse, at det, for at en forpligtelse finder anvendelse på de begunstigede, er nødvendigt, at medlemsstaten vedtager gennemførelsesforanstaltninger, der består i at pålægge de begunstigede at tilbagebetale den støtte, der er modtaget uretmæssigt. Desuden pålægger den omtvistede beslutning Kongeriget Spanien andre gennemførelsesforanstaltninger ud over forpligtelsen til tilbagesøgning, såsom forpligtelsen til at bringe den omhandlede ordning til ophør.

Domstolens bemærkninger

- 27 Således som generaladvokaten har bemærket i punkt 40 og 41 i forslaget til afgørelse, skal begrebet »regelfastsættende retsakter, [...] som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF fortolkes i lyset af formålet med bestemmelsen, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter.
- 28 Det skal i denne henseende for det første præciseres, at når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en

sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter.

- 29 Når gennemførelsen af nævnte retsakter tilkommer Unionens institutioner, organer eller organisationer, kan fysiske eller juridiske personer på de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser indbringe et direkte søgsmål for Unionens retsinstanser til prøvelse af gennemførelsesakterne og i medfør af artikel 277 TEUF påberåbe sig til støtte for dette søgsmål, at den pågældende grundlæggende retsakt er ulovlig. Når gennemførelsen påhviler medlemsstaterne, kan disse personer påberåbe sig den pågældende grundlæggende retsakts ugyldighed for de nationale domstole og foranledige disse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i henhold til artikel 267 TEUF (dom af 3.10.2013, sag C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2013:625, præmis 93).
- 30 For det andet skal der, som generaladvokaten har bemærket i punkt 48 i forslaget til afgørelse, med henblik på spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne.
- 31 For det tredje skal der ved undersøgelsen af, hvorvidt den indbragte retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, udelukkende tages udgangspunkt i søgsmålets genstand, og i det tilfælde, hvor sagsøgeren alene nedlægger påstand om delvis annulation af en retsakt, er det alene de gennemførelsesforanstaltninger, som denne del af retsakten indeholder, der i givet fald skal tages i betragtning.
- 32 Det er i lyset af disse præciseringer, at Telefónicas tredje appelanbringende skal undersøges.
- 33 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 33 i forslaget til afgørelse var genstanden for Telefónicas søgsmål alene at bestride, at den omhandlede ordning er delvis uforenelig med fællesmarkedet, således som den er erklæret i den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, og ikke at anfægte den tilbagesøgning af støtte, der er påbudt i beslutningens artikel 4, stk. 1, eller de øvrige påbud, som Kongeriget Spanien pålægges i beslutningens artikel 6, stk. 2.
- 34 For det første er den i den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, indeholdte erklæring om, at den omhandlede ordning er delvis uforenelig med fællesmarkedet, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 48 i forslaget til afgørelse, alene adresseret til den medlemsstat, som beslutningen er rettet til, i det foreliggende tilfælde Kongeriget Spanien, således at denne beslutning ikke er forpligtende med hensyn til andre personer i overensstemmelse med artikel 288, stk. 4, TEUF.
- 35 For det andet har den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, alene til formål at erklære den omhandlede ordning uforenelig med fællesmarkedet. Den definerer ikke de specifikke konsekvenser, som denne erklæring har for hver enkelt af de skattepligtige, hvilke konsekvenser materialiserer sig i administrative akter, såsom en skatteopgørelse, der som sådan udgør en gennemførelsesforanstaltning, som den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, »omfatter« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF.
- 36 Følgelig var det med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 44 fastslog, at de foranstaltninger, som tilsigter at gennemføre den beslutning, som fastslår uforeneligheden, herunder navnlig foranstaltninger, der består i at afslå en anmodning om at blive omfattet af den omhandlede skattefordel, som sagsøgeren ligeledes vil kunne anfægte ved en national ret, er den omtvistede beslutnings gennemførelsesforanstaltninger.

- 37 En sådan konklusion kan i sig selv udgøre grundlaget for at forkaste Telefónicas argumentation for Retten, hvorefter den omtvistede beslutning ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger.
- 38 Det var følgelig med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 45 fastslog, at uanset spørgsmålet, om den omtvistede beslutning er en regelfastsættende retsakt, var de betingelser for at antage søgsmålet til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF, ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 39 Henset til at disse omstændigheder må det tredje anbringende, som Telefónica har påberåbt sig til støtte for appellen, forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 40 Retten begik ifølge Telefónica en retlig fejl, idet den anlagde en for restriktiv fortolkning af begrebet faktisk begunstigede af en støtteordning, som var genstanden for en kommissionsafgørelse, således som det bl.a. fremgår af dom af 9. juni 2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (forenede sager C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, Sml. I, s. 4727). Telefónica har gjort gældende, at det afgørende punkt, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede kendelses præmis 24 og 25, ikke er, at en part, der faktisk er blevet begunstiget af den omhandlede støtte, tilhører den gruppe, der med sikkerhed skal tilbagebetale nævnte støtte, men at det er tilstrækkeligt, at der er en risiko for, at vedkommendes interesser vil blive alvorligt påvirket, således som det vil være tilfældet, hvis vedkommende skulle tilbagebetale nævnte støtte.
- 41 Det er Telefónicas opfattelse, at selskabet af to grunde er udsat for en risiko for at skulle tilbagebetale den modtagne støtte, til trods for at Kommissionen er bekendt med selskabets berettigede forventning i denne henseende. Dels er den undtagelse for forpligtelsen til tilbagesøgning, der er indført i den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 2 og 3, for tiden genstand for et annullationssøgsmål for Retten i sagen Deutsche Telekom mod Kommissionen (sag T-207/10), der verserer for Retten. Hvis Deutsche Telekom gives medhold i dette søgsmål, kan Telefónica blive forpligtet til at tilbagebetale den støtte, som selskabet har modtaget. Dels gør konklusionen i samme beslutning, hvorefter afskrivning af goodwill udgjorde en ulovlig støtte, det muligt for tredjeparter, der er konkurrenter til modtagere af støtten, at anlægge sag ved de nationale domstole med henblik på at opnå en erstatning for enhver påført skade.
- 42 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at der i retspraksis er opstillet to betingelser, som skal være opfyldt, for at en sagsøger er individuelt berørt under sådanne omstændigheder som de i dette tilfælde foreliggende. For det første skal sagsøgeren kunne betragtes som en faktisk modtager af en individuel støtte, der er ydet i henhold til en støtteordning. For det andet skal sagsøgeren være forpligtet til at tilbagebetale den omhandlede støtte eller i det mindste befinde sig i en risiko for at skulle tilbagebetale støtten. I modsætning til det af Telefónica anførte er det derimod ikke tilstrækkeligt, at sagsøgeren er udsat for en risiko for, at den pågældendes interesser på en mere generel måde bliver påført alvorlig skade. Domstolen har forkastet det synspunkt, hvorefter en sagsøger er individuelt berørt, blot fordi den pågældende er begunstiget af en støtteordning, i dom af 2. februar 1988, Kwekerij van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Sml. s. 219, præmis 15), og af 7. december 1993, Federmineria m.fl. mod Kommissionen (sag C-6/92, Sml. I, s. 6357, præmis 11-16).
- 43 I det foreliggende tilfælde er der under alle omstændigheder ikke nogen risiko for, at Telefónica behøver at tilbagebetale den støtte, som selskabet har modtaget, eller at selskabets interesser bliver påført en alvorlig skade, eftersom det på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning var indlysende, at selskabet var beskyttet af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Domstolens bemærkninger

- 44 Det bemærkes, at den omtvistede beslutning ikke er rettet til Telefónica, og at nævnte beslutning, som det fremgår af denne doms præmis 34-36, omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 45 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan en fysisk eller juridisk person kun indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der ikke er rettet til vedkommende, og som omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis retsakten berører den pågældende person umiddelbart og individuelt.
- 46 Hvad angår den anden af disse betingelser, dvs. den omstændighed, at den pågældende skal være individuelt berørt af den omhandlede retsakt, fremgår det af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en særlig faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, dommen i sagen »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, samt dommen i sagen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 72).
- 47 Som Retten bemærkede i den appellerede kendelses præmis 28, fremgår det ligeledes af fast retspraksis, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som denne foranstaltning finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, eftersom denne retsvirkning er baseret på objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. i denne retning dom af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 52).
- 48 Det må fastslås, at dette er tilfældet med den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, som Telefónica har nedlagt påstand om annullation af, og i forhold til hvilken det følgelig skal undersøges, om Telefónica har søgsmålskompetence. Denne artikel 1, stk. 1, finder anvendelse på objektive fastlagte situationer og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkategorier. Telefónica kan følgelig ikke gøre gældende, at selskabet er individualiseret af denne bestemmelse.
- 49 Den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, har alene den virkning, at den forhindrer, at nogen person bliver begunstiget af den omhandlede ordning i fremtiden. Det følger af fast retspraksis, at en virksomhed i princippet ikke kan anfægte en beslutning fra Kommissionen, der forbyder en støtteordning, hvis virksomheden alene er berørt af denne beslutning, på grund af at den tilhører den pågældende sektor, og at den potentielt kan drage fordel af støtten (jf. dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Det følger heraf, at det var med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 41 fastslog, at Telefónica ikke er individuelt berørt af den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 51 Det følger heraf, at det andet anbringende, som Telefónica har påberåbt sig til støtte for appellen, ligeledes må forkastes.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 52 Telefónica har anført, at Retten, idet den har afvist at antage søgsmålet til realitetsbehandling, har tilsidesat selskabets ret til effektiv domstolsbeskyttelse, der følger af artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 53 Telefónica har bl.a. gjort gældende, at det er umuligt for selskabet at opnå en domstolskontrol under anvendelse af undtagelsen i den omtvistede beslutnings artikel 1, stk. 1, ved at fremprovokere en tvist med skattemyndighederne og ved at påberåbe sig den omhandlede ordning, uanset at den ikke længere er del af den gældende spanske retsorden, med henblik på at opnå, at den kompetente nationale domstol forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål til bedømmelse af gyldigheden i medfør af artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF. Dette ville nemlig kræve, at Telefónica beslutter at begå et lovbrud, dvs. at selskabet bevidst handler på en måde, der er i strid med den gældende lovgivning. Telefónica ville ved frivilligt at overtræde lovgivningen ikke alene handle i strid med den adfærdskodeks, som selskabet er underlagt, men det ville også udsætte sig for en klar risiko for, at de spanske skattemyndigheder beslutter at udøve deres beføjelse til at pålægge sanktioner på grundlag af en række bestemmelser i den gældende skattelovgivning.
- 54 Kommissionen har bemærket, at der dels ved EUF-traktatens artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels ved samme traktats artikel 267 TEUF er oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser.
- 55 Telefónicas synspunkt, hvorefter Retten burde have undersøgt betingelserne for, at selskabet faktisk havde mulighed for at anlægge sag ved de nationale retsinstanser, må i øvrigt forkastes. En opfattelse af retsmiddelsystemet, hvorefter der er adgang til at anlægge direkte annullationssøgsmål ved Unionens retsinstanser, såfremt det efter en konkret undersøgelse fra deres side af de nationale processuelle regler kan godtgøres, at disse regler ikke tillader borgerne at anlægge en sag om gyldigheden af den anfægtede EU-retsakt, er ikke holdbar. Et sådant system ville nemlig forudsætte, at Unionens retsinstanser undersøger og fortolker den nationale procesret, hvilket går ud over den kompetence, de er tillagt med hensyn til kontrollen med lovligheden af EU-institutionernes retsakter. Det er under alle omstændigheder ikke muligt for en borger at anlægge sag ved Unionens retsinstanser, selv om det skulle vise sig, at de nationale procesregler først gør det muligt at rejse tvivl om gyldigheden af en anfægtet EU-retsakt, efter at borgeren har overtrådt denne retsakt.

Domstolens bemærkninger

- 56 Det bemærkes indledningsvis, at Unionen er en retsunion, hvori dens institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med bl.a. traktaterne, de generelle retsprincipper og de grundlæggende rettigheder (dommen i sagen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 91).
- 57 Domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden sikres af Domstolen og medlemsstaternes domstole, således som det fremgår af artikel 19, stk. 1, TEU. Med henblik herpå er der dels ved EUF-traktatens artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels ved samme traktats artikel 267 TEUF oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af Unionens retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser (dommen i sagen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 90 og 92).

- 58 Den omtvistede beslutning omfatter, således som det fremgår af denne doms præmis 34-36, gennemførelsesforanstaltninger i den berørte medlemsstat med hensyn til Telefónica.
- 59 Heraf følger, at selv om Telefónica på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte den omtvistede beslutning direkte ved Unionens retsinstanser, kan selskabet gøre gældende, at denne beslutning er ugyldig ved de nationale retsinstanser, og foranledige disse til under anvendelse af artikel 267 TEUF at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, bl.a. ved at indbringe den administrative akt, hvormed selskabet nægtes adgang til den afskrivning, der henhører under den omhandlede ordning, for disse nationale retsinstanser.
- 60 Det følger heraf, at det første anbringende, som Telefónica har påberåbt sig til støtte for appellen, må forkastes.
- 61 Da ingen af de tre anbringender, som Telefónica har fremført til støtte for appellen, kan tiltrædes, må appellen forkastes i sin helhed.

Sagens omkostninger

- 62 I henhold til Domstolens procesreglements artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes. I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 63 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Telefónica tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Telefónica har tabt sagen, bør det pålægges selskabet at betale sagens omkostninger.

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

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) Telefónica SA betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter