



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 22. januar 2015¹

Sag C-15/14

**Europa-Kommissionen
mod**

Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.

»Appel — statsstøtte — aftale indgået mellem den ungarske stat og olie- og gasselskabet MOL om mineafgifter i forbindelse med udvinding af kulbrinter — senere lovændring om forhøjelse af mineafgifterne — forhøjelse, som ikke gælder for MOL — selektiv fordel«

1. Europa-Kommissionen har med denne appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom, MOL mod Kommissionen², hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse 2011/88/EU af 9. juni 2010 om Ungarns statsstøtte C 1/09 (ex NN 69/08) til MOL Nyrt³.

2. I den foreliggende sag anmodes Domstolen principalt om at fastslå, om Retten med rette annullerede den omtvistede afgørelse med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at den anfægtede foranstaltning er selektiv. Den nævnte foranstaltning er speciel, idet den består af en kombination af en toldaftale indgået mellem staten og en given virksomhed og en ændring af lovgivningen efter en afgiftsforhøjelse, som ikke fandt anvendelse på den pågældende virksomhed. Sagen giver endvidere mere generelt lejlighed til at præcisere, hvilke parametre der bør anvendes i undersøgelsen af den selektivitetsbetingelse, som er et grundlæggende element i begrebet »statsstøtte« i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.

I – Tvistens baggrund

3. Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.

4. MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (herefter »MOL«) er et selskab med hjemsted i Budapest (Ungarn), hvis hovedaktiviteter består i prospektering og udvinding af råolie, naturgas og gasprodukter, transport, opbevaring og distribution af produkter lavet af råolie til engros- og detailniveau, transport af naturgas samt produktion og salg af alcener og polyolefiner.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — T-499/10, EU:T:2013:592, herefter »den appellerede dom«.

³ — EUT 2011 L 34, s. 55, herefter »den omtvistede afgørelse«.

A – Ungarns minelov

5. Alle mineaktiviteter i Ungarn, herunder vedrørende kulbrinter, er reguleret ved lov XLVIII af 1993 om minedrift⁴. I henhold til denne lov udføres regelfastsættelsen af den minister, der er ansvarlig for miner, og den mineansvarlige, centrale, myndighed, der inden for den offentlige forvaltning kontrollerer mineaktiviteterne.

6. I mineloven bestemmes, at mineudvinding og -efterforskning kan foretages i henhold til to forskellige retlige ordninger. Minelovens §§ 8-19 fastsætter for de områder, der på grundlag af bl.a. geologiske oplysninger anses for rige på udvindelige materialer, og som kvalificeres som »lukkede« (minelovens § 9, stk. 1), en koncessionsordning, der tildeles ved afslutningen af en udbudsprocedure for hvert lukket område, på grundlag af en kontrakt, der indgås mellem den ansvarlige minister for miner og den virksomhed, der har fået tilslag på kontrakten (minelovens §§ 10-12). Hvad angår de områder, der kvalificeres som »åbne«, som a priori er mindre rige på materialer, der kan udvindes, kan de udnyttes i henhold til en driftstilladelse, som udstedes af den ansvarlige myndighed for miner, såfremt ansøgeren opfylder de retlige krav [minelovens § 5, stk. 1, litra a), og § 5, stk. 4].

7. I minelovens § 20 fastsættes de regler, hvorefter de mineafgifter, der skal betales til staten, fastlægges. Minelovens § 20, stk. 11, bestemmer, at mineafgiftens størrelse er en procentsats, der alt efter tilfældet er fastsat i loven, koncessionsaftalen eller i den aftale, der er indgået i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5. Hvad angår koncessionsaftaler fastsættes mineafgiften af den ansvarlige minister for miner under hensyn til visse parametre nævnt i minelovens § 26/A, stk. 8. For kontrakter omfattet af minelovens § 26/A, stk. 5, fastsættes afgiften i medfør af indholdet af denne artikel. Mineafgiften fastsættes i henhold til mineloven, når udvindingsaktiviteten foretages i henhold til driftstilladelsesordningen (minelovens § 20, stk. 2-7).

8. Indtil 2008 lå mineafgiften for udvinding af kulbrinter, råolie og naturgas i henhold til driftstilladelse på 12% af værdien af den udvundne mængde for felter, der blev idriftsat efter den 1. januar 1998, eller fulgte af en matematisk formel, der bl.a. tog hensyn til gennemsnitsprisen for naturgas købt af den offentlige gastjeneste, med en mindstesats på 12% for felter, der blev idriftsat før den 1. januar 1998 [minelovens § 20, stk. 3, litra b)].

9. Minelovens § 26/A, stk. 5, bestemmer, at når et mineselskab, der udøver sine aktiviteter i henhold til en driftstilladelse, dvs. for felter i et åbent område, ikke har påbegyndt sin produktion inden for fem år fra tildelingen af tilladelsen, kan mineselskabet anmode den ansvarlige minemyndighed om at forlænge denne tidsfrist én gang med op til fem år. Såfremt denne myndighed giver tilladelse, fastsætter en kontrakt mellem den ansvarlige minister for miner og mineselskabet for de forlængede felter mængden af materialer, der danner grundlag for beregningen af mineafgiften og dennes størrelse, der skal være højere end den sats, der fandt anvendelse på tidspunktet for ansøgningen om forlængelse, uden at være højere end 1,2 gange denne sats (herefter »forlængelsesafgiften«). Såfremt ansøgningen om forlængelse vedrører mere end to minefelter, finder forlængelsesafgiften anvendelse på alle mineselskabets minefelter med en varighed på mindst fem år (herefter »den forhøjede mineafgift«). Såfremt ansøgningen om forlængelse vedrører mere end fem minefelter, kan der også opkræves en engangsbetaling, som svarer til 20% af det beløb, der skal betales i overensstemmelse med den forhøjede mineafgift.

4 — 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról, herefter »mineloven«.

B – Aftalen om forlængelse af minerettigheder indgået mellem MOL og den ungarske stat i 2005

10. Den 19. september 2005 ansøgte MOL om forlængelse af tilladelsen til minedrift for 12 af sine kulbrintefelter, som selskabet havde opnået tidligere på basis af en tilladelse, og som selskabet endnu ikke havde startet udvinding af, da fristen på fem år fra udstedelsen af udvindingstilladelsen var udløbet.

11. Den 22. december 2005 indgik den ansvarlige minister for miner og MOL en aftale om forlængelse på grundlag af minelovens § 26/A, stk. 5, for de 12 kulbrintefelter (herefter »2005-aftalen«), hvis punkt 1 forlænger tidsfristen for at påbegynde udvindingen af de 12 felter med fem år og fastsætter den forlængelsesafgift, som MOL skal betale til staten for hvert af de fem år (12% x 1,050 for det første år, dvs. 12,600%, 12% x 1,038 for det andet år, dvs. 12,456%, 12% x 1,025 for det tredje år, dvs. 12,300%, samt 12% x 1,020 for det fjerde og femte år, dvs. 12,240%).

12. I henhold til 2005-aftalens punkt 4 fandt den forhøjede mineafgift anvendelse på alle MOL's felter, der allerede var i drift i henhold til en driftstilladelse, dvs. 44 kulbrintefelter, hvis produktion var påbegyndt efter den 1. januar 1998, og 93 naturgasfelter, hvis produktion var påbegyndt inden denne dato, for en periode på 15 år at regne fra denne aftales ikrafttrædelse. Den forhøjede mineafgift for det femte år i forlængelsesperioden finder anvendelse indtil det 15. år. For naturgasfelter, hvis produktion var påbegyndt inden den 1. januar 1998, finder forhøjelsesfaktoren for hver af de fem forlængelsesår (jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse) anvendelse på den matematiske formel, der er fastsat i minelovens § 20, stk. 3, litra b), idet forhøjelsesfaktoren for det femte år finder anvendelse indtil det 15. år.

13. I 2005-aftalens punkt 6 fastsættes betalingen af en engangsbetaling på 20 mia. ungarske forint (HUF).

14. I 2005-aftalens punkt 9 bestemmes, at forlængelsesafgiftssatsen, den forhøjede mineafgiftssats, beregningsgrundlaget, procentsatsen og alle de faktorer, der bruges til at beregne disse satser, under hele nævnte aftales varighed fastsættes ved selve bestemmelserne heri, og at satserne bestemt i 2005-aftalen forbliver uændrede eller konstante under hele denne varighed.

15. I henhold til 2005-aftalens punkt 11 træder aftalen i kraft ved afgørelse fra den mineansvarlige myndighed. Samme bestemmelse forbyder parterne ensidigt at opsigte 2005-aftalen, med undtagelse af det tilfælde, hvor tredjemand erhverver mere end 25% af MOL's kapital.

16. 2005-aftalen var genstand for en afgørelse af 23. december 2005 fra den mineansvarlige myndighed, som bekræftede forlængelsen af fristen for at påbegynde udvindingen af de 12 kulbrinteminer, nævnt ovenfor i punkt 10, samt de betalinger, der var pålagt MOL og fastsat ved nævnte aftale.

C – Ændringen i 2008 af mineloven vedrørende udvindingsrettigheder

17. Lov CXXXIII af 2007 om minedrift om ændring af lov XLVIII af 1993⁵, som trådte i kraft den 8. januar 2008, indfører en ændring af mineafgiften for udvinding.

18. Særligt fastsætter den ændrede minelovs § 20, stk. 3, en sats på 30% af værdien af den udvundne mængde for felter, der er idriftsat mellem den 1. januar 1998 og den 31. december 2007, at den eksisterende matematiske formel i henhold til minelovens ordning for naturgasfelter idriftsat inden den 1. januar 2008 anvendes med en minimumsafgift på 30%, og at der anvendes en differentieret mineafgift for felter, hvis drift er påbegyndt efter den 1. januar 2008, alt efter mængden af råolie eller naturgas, der udvindes, dvs. en årlig sats på 12% for en årlig produktion, der ikke overstiger 300 mio.

5 — 2007. évi CXXXIII. törvény a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról (herefter »den ændrede minelov«).

m³ naturgas eller 50 kiloton (kt) råolie, en sats på 20% for en produktion på mellem 300 mio. m³ naturgas og 500 mio. m³ naturgas eller mellem 50 kt råolie og 200 kt råolie og en sats på 30% for en produktion, der overstiger 500 mio. m³ naturgas eller 200 kt råolie. Endelig forhøjes den skyldige mineafgift for alle felter, uanset hvornår de blev taget i drift, med 3% eller 6%, hvis Brent-tillægget på råolie overstiger henholdsvis 80 US-dollar (USD) eller 90 USD.

19. § 235 i lov nr. LXXXI af 2008 om ændring af skatte- og afgiftssatser⁶ ændrer mineloven ved at føre mineafgiften tilbage til 12% for felter sat i drift fra den 1. januar 1998 til og med den 31. december 2007, og for minimumssatsen for mineafgiften for naturgasfelter idriftsat inden den 1. januar 1998. Ændringen trådte i kraft den 23. januar 2009.

D – Den officielle undersøgelsesprocedure og vedtagelsen af den omtvistede afgørelse

20. Efter den 14. november 2007 at have modtaget en klage underrettede Kommissionen ved skrivelse af 13. januar 2009 de ungarske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede en officiel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF vedrørende 2005-aftalen, som fritog MOL for forhøjelsen af mineafgiften i henhold til den ændrede minelov (herefter »indledningsbeslutningen«). Det var Kommissionens opfattelse, at 2005-aftalen og bestemmelserne i den ændrede minelov i betragtning af de regler, hvorunder de var udarbejdet, var en del af én og samme foranstaltning. Efter at have vurderet deres fælles virkninger fastslog Kommissionen, at 2005-aftalen og den ændrede minelov sammen havde givet MOL en uberettiget fordel. Det var Kommissionens opfattelse, at foranstaltningen opfyldte kriterierne i artikel 87, stk. 1, EF og skulle anses for statsstøtte, og at der ikke forelå noget indicium for, at den kunne være forenelig med fællesmarkedet. Indledningsbeslutningen blev offentliggjort ledsaget af en opfordring til de berørte parter om at fremsætte deres bemærkninger.

21. Ved skrivelse af 9. april 2009 fremsatte Ungarn sine bemærkninger til indledningsbeslutningen. Det var de ungarske myndigheders opfattelse, at foranstaltningen ikke udgjorde statsstøtte, eftersom 2005-aftalen ikke gav MOL en fordel og ikke var selektiv, idet anvendelsen af nævnte aftale ikke medførte nogen fortrinsbehandling af sagsøgeren.

22. Ved to skrivelser af 27. april 2009 fremsatte MOL og Magyar Bányászati Szövetség (den ungarske sammenslutning af mineselskaber) deres respektive bemærkninger til indledningsbeslutningen. MOL fandt, at selskabet ikke var privilegeret i medfør af 2005-aftalen, eftersom det havde betalt en væsentlig højere mineafgift end sine konkurrenter og end den, selskabet ville have betalt, hvis aftalen ikke havde foreligget, idet aftalen var i overensstemmelse med mineloven og lovens almindelige følger. Magyar Bányászati Szövetség lagde for sit vedkommende navnlig vægt på, at staten bl.a. som lovgiver skal opfylde de erhvervsdrivendes berettigede forventninger og retssikkerhedsprincippet hvad angår en langvarig stabilitet af mineafgiften for minefelter, til hvilke der tidligere var udstedt en udvindingstilladelse.

23. Den 9. juni 2010 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorefter foranstaltningen truffet af Ungarn, dvs. 2005-aftalens fastsættelse af en mineafgift for MOL, sammenholdt med de ændringer, der følger af den ændrede minelov, udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF og var uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, samt at Ungarn skulle tilbagesøge støtten fra MOL.

6 — 2008. évi LXXXI. törvény egyes adó- és járuléktörvények módosításáról.

24. Kommissionen fandt i den omtvistede afgørelse, at den undersøgte støtteforanstaltning var en kombination af 2005-aftalen og den ændrede minelov, idet den første fritog MOL for de ændringer, der var foretaget ved den ændrede minelov (19. og 20. betragtning). Ifølge Kommissionen var virkningerne, selv om 2005-aftalen var i overensstemmelse med den dagældende minelov, og medlemsstaten kunne fastsætte mineafgifterne, ikke nødvendigvis forenelige med traktatens bestemmelser om statsstøtte, selv om hverken 2005-aftalen eller den ændrede minelov isoleret set var i strid med disse bestemmelser (52. og 53. betragtning).

25. Hvad angår kriteriet om foranstaltningens selektivitet fandt Kommissionen i den omtvistede afgørelse, at referencesystemet var tilladelsesordningen, idet den afviste argumenterne om, at aftalerne om forlængelse af tilladelserne kunne udgøre et selvstændigt referencesystem (61.-65. betragtning). Kommissionen fandt, at en forlængelsesaftale var »utvetydigt« selektiv, idet de ungarske myndigheder havde en handlemargen for eventuelt at indgå en sådan aftale og fastsætte betalingskomponenterne indeholdt i denne aftale (66. betragtning). Kommissionen lagde vægt på de omstændigheder om, at MOL var begunstiget af nedsatte mineafgifter indtil 2020 for næsten alle sine minefelter, der var underlagt en udvindingstilladelse, mens selskabets konkurrenter, der var underlagt den samme ordning og havde påbegyndt produktionen inden for de retlige tidsfrister, skulle betale højere afgifter (67. betragtning), ligesom MOL var den eneste markedsaktør i kulbrintesektoren, som havde fået forlænget sine udvindingsrettigheder, hvilket var blevet indrømmet som led i en tilladelse, idet de andre forlængelser vedrørte de virksomheder, som udvandt faste mineraler, for hvilke mineafgifterne ikke var ændret (68. betragtning). Kommissionen fandt, at følgerne af de pågældende handlinger, nemlig den måde, hvorpå minelovens § 26/A, stk. 5, var affattet, 2005-aftalen, der var indgået i henhold til denne hjemmel, og ændringerne i den ændrede minelov, var selektive (69. betragtning). Ifølge Kommissionen var MOL den eneste, der var omfattet af en særlig ordning, som beskyttede virksomheden mod enhver forhøjelse af mineafgifterne (70. betragtning).

II – Sagen ved Retten og den appellerede dom

26. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2010 anlagde MOL sag med påstand om, principalt, annullation af den omtvistede afgørelse og subsidiært annullation af den omtvistede afgørelse, for så vidt som den kræver tilbagesøgning af de pågældende beløb hos MOL.

27. MOL fremførte tre anbringender til støtte for sit søgsmål: tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, tilsidesættelse af artikel 108, stk. 1, TEUF og artikel 1, litra b), nr. v), i forordning (EF) nr. 659/1999⁷ samt tilsidesættelse af artikel 14, stk. 1, i nævnte forordning.

28. Ved det første anbringende anfægtede MOL, at den pågældende foranstaltning blev kvalificeret som statsstøtte.

29. Retten undersøgte særligt første anbringendes andet klagepunkt, som vedrørte den pågældende foranstaltnings manglende selektivitet.

30. I denne sammenhæng bemærkede Retten efter at have gjort rede for Kommissionens vurdering i den omtvistede afgørelse og anført de argumenter, som parterne havde fremført for Retten i denne henseende, i den appellerede doms præmis 54, at der med hensyn til anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF skal tages hensyn til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

⁷ — Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT L 83, s. 1).

31. Endvidere fastslog Retten i den appellerede doms præmis 62, efter at den i præmis 56-61 havde gjort rede for de argumenter, som Ungarn og MOL havde fremført under den administrative procedure, at den anfægtede foranstaltning udgøres af to elementer, nemlig for det første 2005-aftalen, som fastsætter mineafgiftssatsen for alle MOL's minefelter, der er sat i drift eller forlænget, for hvert år i aftalens 15-årige varighed, og for det andet den ændrede minelov, som forøger mineafgiftssatsen for alle de åbne kulbrintefelter, der er dækket af en udvindingstilladelse, uden at den indeholder bestemmelser om felter, der allerede har været genstand for en aftale om forlængelse.

32. Ifølge Retten kan den anfægtede foranstaltning i en sådan form kvalificeres som statsstøtte, når det er fastslået, at bestemmelserne i den indgåede aftale er foreslået ensidigt af staten til en eller flere aktører og ikke på grundlag af objektive kriterier, der følger af en tekst af generel rækkevidde, og som gælder på alle aktører (jf. den appellerede doms præmis 66). Retten fastslog således bl.a., i den appellerede doms præmis 67, at en kombination af elementer kan kvalificeres som statsstøtte, når staten handler, således at den beskytter en eller flere erhvervsdrivende, der allerede er til stede på markedet, ved at indgå en aftale med dem, hvorved de indrømmes sikrede afgiftssatser for hele aftalens varighed, mens staten har til hensigt senere at udøve sin lovgivningsmagt til at forhøje afgiftssatsen, hvorved de andre aktører på markedet behandles ugunstigt, uanset om der er tale om aktører, der allerede var til stede på markedet ved indgåelsen af aftalen, eller nye aktører.

33. Under hensyntagen for det første til, at der ikke er selektive kendetegn ved de retlige rammer, der regulerer indgåelsen af aftaler om forlængelse, og til de betragtninger, der begrundes, at de ungarske myndigheder er tillagt en skønsmargen ved forhandlingerne vedrørende afgiftssatserne (jf. den appellerede doms præmis 70-74), og for det andet til, at der ikke foreligger indicier om, at disse myndigheder har givet MOL en fordelagtig behandling i forhold til enhver anden virksomhed, der befinder sig i en tilsvarende situation (jf. den appellerede doms præmis 75-80), fastslog Retten i den appellerede doms præmis 81, at 2005-aftalens selektive karakter ikke kunne anses for godtgjort.

34. Endelig anførte Retten i den appellerede doms præmis 82, at forhøjelsen af mineafgifterne i henhold til den ændrede minelov, som trådte i kraft i 2008, skete som led i en forhøjelse af de globale priser på råolie. Heraf udledte den, at da Kommissionen ikke havde gjort gældende, at 2005-aftalen var blevet indgået i forventning om en forhøjelse af mineafgifterne, kunne kombinationen af denne aftale med den ændrede lov ikke gyldigt kvalificeres som statsstøtte i artikel 107 TEUF's forstand.

35. Retten gav derfor MOL medhold og annullerede den omtvistede afgørelse.

III – Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

36. I appelskriftet har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Principalt:

- Den appellerede dom ophæves.
- Påstanden om annulation af den omtvistede afgørelse forkastes.
- MOL betaler sagens omkostninger.

— Subsidiært:

- Sagen hjemvises til Retten.
- Afgørelsen om sagsomkostningerne i de to instanser udsættes.

37. MOL har principalt nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38. Parterne har skriftligt og mundtligt under retsmødet den 13. november 2014 redegjort for deres standpunkter.

IV – Analyse af appellen

39. Selv om Retten, om end kortfattet⁸, behandlede spørgsmålet om, hvorvidt de af Kommissionen omtalte interventioner eventuelt var forbundne, bar dens efterprøvelse af undersøgelsen af betingelsen om den omtvistede foranstaltnings selektivitet dog også præg af en vis forvirring, idet den skiftevis henviste til 2005-aftalens selektive karakter⁹ og til hele den »anfægtede foranstaltnings« selektive karakter¹⁰.

40. I forbindelse med den foreliggende appel har Kommissionen fremsat et enkelt anbringende vedrørende retlige fejl i undersøgelsen af betingelsen vedrørende den anfægtede foranstaltnings selektivitet i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.

41. Ifølge Kommissionen har Retten fortolket og anvendt denne betingelse forkert, hvilket fremgår af flere dele af den appellerede dom. Dens argumenter vedrører i alt væsentligt fire aspekter af den appellerede dom.

42. Inden jeg går i gang med undersøgelsen af de enkelte aspekter af Kommissionens argumenter, finder jeg det nødvendigt at fremlægge nogle betragtninger om betydningen af det selektivitetskrav, der følger af artikel 107, stk. 1, TEUF, og om dets rækkevidde i en situation som den foreliggende.

A – Indledende betragtninger om betydningen af det krav om selektivitet, der følger af artikel 107, stk. 1, TEUF, og om dets rækkevidde i en situation som den foreliggende

43. Det bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF bestemmer, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, bortset fra de i traktaten hjemlede undtagelser, er uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

44. Ifølge fast retspraksis skal alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF være opfyldt, for at der kan være tale om støtte i denne bestemmelses forstand¹¹.

45. Det er således fastslået, at der, for at en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, for det første skal være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, for det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, for det tredje skal den give modtageren en fordel, og for det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencen¹².

46. Den foreliggende sag drejer sig kun om anvendelsen af den tredje betingelse, nærmere bestemt kravet om »selektivitet«.

8 — Jf. den appellerede doms præmis 67 og 82.

9 — Jf. den appellerede doms præmis 75-81.

10 — Jf. den appellerede doms præmis 68 og 83.

11 — Dom Kommissionen mod Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Dom Kommissionen mod Deutsche Post (EU:C:2010:481, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

47. Dette krav om foranstaltningens selektive – eller for at bruge et andet, ofte anvendt, udtryk – »specifikke« karakter bør klart adskilles fra identificeringen af en økonomisk fordel. Når det med andre ord er konstateret, at der foreligger en fordel, i bred forstand, som direkte eller indirekte følger af en given foranstaltning, påhviler det også Kommissionen at godtgøre, at denne fordel er specifikt henvendt til en eller flere virksomheder. Det påhviler navnlig Kommissionen at påvise, at foranstaltningen har indført differentieringer mellem virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende situation i forhold til det formål, der forfølges¹³. Det er ikke indrømmelsen af en fordel i sig selv, der er forbudt, men den omstændighed, at fordelene, når den indrømmes på en selektiv vis, der udgør forskelsbehandling, kan bringe visse virksomheder i en gunstigere situation end andre.

48. Ikke desto mindre kan selektivitetskravet dog efter min mening ikke helt adskilles fra den samtidige, ganske vist selvstændige, identifikation af en økonomisk fordel.

49. I denne henseende mener jeg, at der er to generelle faktorer at tage hensyn til.

50. For det første finder jeg det temmelig indlysende, at dette krav om selektivitet ikke spiller den samme rolle, alt efter om den pågældende foranstaltning er individuel støtte eller en generel støtteforanstaltning.

51. Hvor der ved bedømmelsen af en individuel foranstaltning identificeres en økonomisk fordel, giver dette således i princippet mulighed for at formode, at den er »specifik«, og herved konkludere, at den ligeledes er selektiv.

52. Ved undersøgelsen af en generel ordning (tilskudsordninger, tariffordninger, skattefordele, ordninger, der fraviger den almindelige konkursret, betalingslettelser med hensyn til skat eller andre udgifter osv.) kan selektivitetskriteriet derimod afgøre, om den formodede fordel, selv om den gælder for alle erhvervsdrivende, i virkeligheden, og på baggrund af de gældende objektive kriterier, kun kommer visse kategorier af virksomheder eller koncerner til gode.

53. Derfor skal det identificeres, om den pågældende foranstaltning, uanset om det er fastslået, at den indebærer en generel fordel, indebærer »fordele alene for visse virksomheder eller visse erhvervssektorer«. Med denne fremgangsmåde skal det med andre ord sikres, at de statslige foranstaltninger ikke indfører en differentiering af virksomheder – eller nærmere bestemt mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges med det pågældende nationale system, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation – som ikke er berettiget ud fra karakteren eller opbygningen af det pågældende system.

54. Selv om medlemsstaterne råder over en vis frihed i fastlæggelsen af deres skatte-, erhvervs- og socialpolitik, set ud fra en statsstøtteretlig synsvinkel, må de ikke udøve forskelsbehandling. Det skal i denne henseende fremhæves, at selektivitet er et begreb, der er knyttet til forskelsbehandling¹⁴, og at det således er anerkendt, at det ikke nødvendigvis er forbudt at indføre foranstaltninger, hvorved myndighederne råder over et vist skøn.

55. For det andet skal det, såfremt der er tale om en støtteordning, først identificeres, på hvilken måde ordningen i sig selv udgør en foranstaltning, der kan lette de omkostninger, som i princippet belaster virksomhedernes budgetter.

13 — Jf. dom Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 62).

14 — Dette er tilfældet, selv om det kan fremhæves, at begrebet forskelsbehandling kan være flertydigt i sammenhæng med støtte, idet forskelsbehandlingen nødvendigvis indebærer, at der findes virksomheder eller produkter i samme situation, dvs. som er konkurrenter, der ikke er omfattet af den omtvistede foranstaltning (jf. genereladvokat Darmons forslag til afgørelse Sloman Neptun, C-72/91 og C-73/91, EU:C:1992:130, punkt 61).

56. Heri består hele vanskeligheden ved den foreliggende sag, som drejer sig om en helt enestående statslig foranstaltning.

57. For det første skal det – selv om det er en konklusion, som kunne have været behandlet i MOL-sagen for Retten¹⁵ – bemærkes, at den anfægtede foranstaltning udgøres af to elementer, nemlig 2005-aftalen, som fastsætter mineafgiftssatsen for alle sagsøgerens minefelter, der er sat i drift eller forlænget, for hvert år i aftalens 15-årige varighed, og den ændrede minelov, som forøger mineafgiftssatsen for alle de åbne kulbrintefelter, der er dækket af en udvindingstilladelse, uden at den indeholder bestemmelser om felter, der allerede har været genstand for en aftale om forlængelse¹⁶.

58. Da Kommissionen ikke specifikt nævnte noget i den omtvistede afgørelse om forbindelsen mellem 2005-aftalen og lovændringen af 2008, hersker der en vis forvirring med hensyn til definitionen af den relevante referenceramme for undersøgelsen af den omtvistede foranstaltnings selektive karakter.

59. Det skal nemlig bemærkes, at Kommissionen anså den pågældende foranstaltning for at bestå af kombinationen af 2005-aftalen og lovændringen af 2008¹⁷ uden at anføre, af hvilke grunde denne række af statsstøtteforanstaltninger var tæt forbundne med hensyn til deres kronologi, funktion og kontekst¹⁸. Desuden vurderede den udelukkende, om betingelsen om selektivitet var opfyldt, på baggrund af den tilladelsesordning, som gjaldt på det tidspunkt, hvor 2005-aftalen blev indgået¹⁹.

60. Uanset at det var »hele forløbet af statslige foranstaltninger«²⁰, dvs. 2005-aftalen i kombination med de senere ændringer af mineloven, som blev anset for omtvistet, blev den pågældende foranstaltnings selektivitet kun undersøgt hvad angår 2005-aftalen²¹, idet det anførtes, at referencerammen blev defineret som den tilladelsesordning, der var gældende på det tidspunkt, hvor denne aftale blev indgået.

61. I tråd med denne fremgangsmåde koncentrerede Retten – efter min opfattelse helt med rette – sin analyse om spørgsmålet om, hvorvidt 2005-aftalen indeholdt en selektiv foranstaltning.

62. Selv om Retten tilsluttede sig den bedømmelse, at den anfægtede foranstaltning bestod af to elementer, nemlig 2005-aftalen og den ændrede minelov af 2008, er denne isolerede undersøgelse af 2005-aftalen dog ikke helt uden problemer i den foreliggende sag.

15 — Det er i denne henseende interessant at bemærke, at MOL i sagen for Retten for det første (jf. dommens punkt 38-44) kritiserede Kommissionen for i den omtvistede afgørelse at have anset 2005-aftalen og lovændringen af 2008 for tilsammen at udgøre en enkelt foranstaltning. For at anvende MOL's formulering i stævningen foretog Kommissionen en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at 2005-aftalen og ændringen af mineloven i 2008 udgjorde en samlet støtteforanstaltning, selv om den havde anerkendt, at de to foranstaltninger i sig selv og hver for sig ikke udgjorde en støtteforanstaltning. Først efterfølgende udtalte den, at, såfremt det blev antaget, at dette var tilfældet, kunne denne samlede foranstaltning ikke anses for at være selektiv.

16 — Jf. den appellerede doms præmis 62 og 63 samt 19. betragtning (vedrørende grundene til at indlede proceduren) og 53. betragtning (vedrørende den egentlige vurdering af den pågældende foranstaltning) til den omtvistede afgørelse.

17 — Jf. 53. og 69. betragtning til den omtvistede afgørelse.

18 — Jf. dom Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

19 — Jf. 62.-68. betragtning til den omtvistede afgørelse.

20 — Jf. ordlyden af 53. betragtning til den omtvistede afgørelse.

21 — Jf. Rettens udtalelser i den appellerede doms præmis 46.

63. Som Domstolen fremhævede i sagen Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl.²², kan statslige indgreb nemlig antage forskellige former og skal undersøges i kraft af deres virkninger, hvorfor det ikke kan udelukkes, at flere på hinanden følgende statslige indgreb med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF skal betragtes som ét indgreb. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis de på hinanden følgende indgreb, henset til bl.a. deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for indgrebene, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden²³.

64. Da Retten ikke fra begyndelsen²⁴ udtalte sig om spørgsmålet, hvorvidt Kommissionen i tilstrækkelig grad havde påvist de snævre forbindelser mellem de i den foreliggende sag omhandlede statslige foranstaltninger, sådan som den er forpligtet til ifølge Domstolens praksis, lader den en vis usikkerhed bestå med hensyn til, hvilken referenceramme der skulle anvendes til at fastslå, om den eller de omtvistede foranstaltninger var selektive. Som Kommissionen i øvrigt anførte²⁵, kan definitionen af referencerammen med henblik på at undersøge, om en given ordning er selektiv, dog være af grundlæggende betydning²⁶.

65. Denne undersøgelse af den omtvistede foranstaltnings selektivitet i forbindelse med den retlige ramme for 2005-aftalen er imidlertid slet ikke omfattet af den foreliggende appel.

66. Derfor kræver den foreliggende appel udelukkende, at Domstolen afgør, om Retten ikke begik en fejl, da den fastslog, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at den formodede støtteforanstaltning var selektiv, således som det påhviler den at gøre.

67. Som jeg vil vende tilbage til nedenfor, bør man i betragtning af den relevante foranstaltnings enestående karakter vogte sig for at drage forhastede paralleller til undersøgelsen af selektiviteten af de ordninger, som Unionens retsinstanser hidtil har skullet tage stilling til.

68. I lyset af disse betragtninger vil jeg herefter undersøge den kritik, der er fremsat mod den appellerede dom.

B – Undersøgelse af de argumenter, der er fremsat i forbindelse med appellen

1. Det første klagepunkt om undersøgelsen af den statslige foranstaltnings selektivitet og vurderingen af de nationale myndigheders skønsmargen

a) Kort gennemgang af Kommissionens argumenter

69. Med sit første klagepunkt har Kommissionen kritiseret Rettens analyse af de ungarske myndigheders skønsmargen, dels med hensyn til beslutningen om eventuelt at indgå en forlængelsesaftale, når en minevirksomhed ansøger herom, dels med hensyn til størrelsen af den afgift, som fastsættes i en sådan aftale. Den har ligeledes kritiseret Rettens konklusion med hensyn til den omtvistede støtteforanstaltnings selektivitet.

22 — EU:C:2013:175.

23 — Dom Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (EU:C:2013:175, præmis 103 og 104).

24 — Spørgsmålene om forbindelserne mellem de forskellige statslige foranstaltninger i den foreliggende sag synes dog, i modsætning til den omtvistede afgørelse, at have været genstand for en kort undersøgelse i den appellerede doms præmis 82.

25 — Jf. 61. betragtning til den omtvistede afgørelse.

26 — Jf. i denne retning dom Portugal mod Kommissionen (C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 56).

70. Ifølge Kommissionen har Retten ikke taget hensyn til, hvad der kan udledes af retspraksis²⁷ med hensyn til undersøgelsen af de kompetente nationale myndigheders skønsmæssige beføjelser med henblik på at fastslå, om den omtvistede foranstaltning er selektiv.

71. Kommissionen har for det første gjort gældende, at de ungarske myndigheder har en vis skønsmargen med hensyn til, hvorvidt de eventuelt vil indgå en aftale om forlængelse af minerettighederne, når de forelægges en ansøgning i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5. Rettens analyse i den appellerede doms præmis 70-74 og 79-81 er fejlagtig, og konklusionen i dommens præmis 83, hvorefter foranstaltningen ikke er selektiv, bør ændres.

72. Desuden mener Kommissionen, at Rettens analyse, selv om de ungarske myndigheder i det pågældende tilfælde måtte være forpligtet til at indgå en aftale om forlængelse af minerettighederne, når en virksomhed indgav en ansøgning herom, ikke desto mindre var fejlagtig, da den ser bort fra det »ubegrænsede« spillerum, disse myndigheder har med hensyn til fastsættelsen af mineafgiftens størrelse, hvilket den i øvrigt tilsyneladende, i hvert fald delvis, også fastslog i den appellerede doms præmis 72. Ved at fastslå, at den skønsmargen, som lovrammen indrømmer de nationale myndigheder hvad angår mineafgiftens størrelse, kunne medføre, at 2005-aftalen var selektiv, tilsidesatte Retten efter Kommissionens mening sin egen praksis.

b) Min bedømmelse

73. Jeg skal først præcisere, hvorledes Domstolen skal udøve sin kontrol i denne forbindelse. I henhold til fast retspraksis har Domstolen nemlig, når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, i henhold til artikel 256 TEUF enekompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse og de retlige konsekvenser, Retten har draget heraf. Bedømmelsen af de faktiske omstændigheder udgør ikke – medmindre der er tale om en urigtig gengivelse af de for Retten fremlagte beviser – et retsspørgsmål, der er undergivet Domstolens prøvelsesret²⁸.

74. I den foreliggende sag er det spørgsmålet, hvorvidt det i forhold til bedømmelsen af de nationale myndigheders skønsmargen i forbindelse med indgåelsen af en aftale om forlængelse af minerettighederne kan fastslås, at der foreligger en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, en retlig fejl eller en forkert retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder.

75. Jeg mener ikke, at det er tilfældet.

76. For det første er det med hensyn til efterprøvelsen af, om der foreligger en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen ikke har gjort en sådan urigtig gengivelse gældende. Under alle omstændigheder mener jeg ikke, at der er noget, der giver anledning til at fastslå, at Retten har foretaget konstateringer, som åbenbart er i strid med indholdet af de relevante bestemmelser i ungarsk ret, eller har tillagt en af dem en betydning, som åbenbart ikke kan udledes deraf i forhold til de øvrige oplysninger i sagen.

77. For det andet bør det efterprøves, om Rettens analyse hvad angår de ungarske myndigheders skønsmargen, som er indeholdt i den appellerede doms præmis 70-74 og 79-81, er behæftet med en retlig fejl eller en fejl ved den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder.

27 — Kommissionen har både henvist til Domstolens praksis (domme Frankrig mod Kommissionen, C-241/94, EU:C:1996:353, præmis 23 og 24, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, præmis 40, Piaggio, C-295/97, EU:C:1999:313, præmis 39, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, præmis 27, samt P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 27) og til Rettens praksis (domme HAMSA mod Kommissionen, T-152/99, EU:T:2002:188, præmis 156 og 157, Lenzing mod Kommissionen, T-36/99, EU:T:2004:312, præmis 129-132, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-127/99, T-129/99 og T-148/99, EU:T:2002:59, præmis 152 og 154, samt Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-227/01–T-229/01, T-265/01, T-266/01 og T-270/01, EU:T:2009:315, præmis 168).

28 — Jf. dom Rådet mod Alumina (C-393/13 P, EU:C:2014:2245, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

78. Jeg er ikke overbevist om, at dette er tilfældet.

79. For det første skal det vedrørende den appellerede doms præmis 70-74 bemærkes, at formålet hermed var at analysere den retlige ramme for indgåelsen af 2005-aftalen. I dette perspektiv og for så vidt angår undersøgelsen af de ungarske myndigheders skønsmargen med hensyn til indgåelsen af 2005-aftalen kan Retten kun, på grundlag af en udførlig undersøgelse af parametrene og betingelserne for indgåelsen af aftaler om forlængelse af minerettigheder, konkludere, at minelovens § 26/A, stk. 5, som giver ethvert mineselskab mulighed for at ansøge om forlængelse af dets minerettigheder vedrørende et eller flere minefelter, som det ikke har sat i drift, inden for fem år efter tildelingen af udvindingstilladelsen, ikke synes at være selektiv.

80. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er jeg ikke overbevist om, at denne vurdering udgør en forkert retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder eller en retlig fejl.

81. I denne henseende bør den foreliggende sag klart adskilles fra de sager, som Kommissionen har anført til støtte for sine argumenter, der anfægter vurderingen af de ungarske myndigheders skønsmargen med hensyn til indgåelsen af aftaler om forlængelse af minerettigheder²⁹. Den retspraksis, som Kommissionen har anført i appelskriftet, drejer sig om nationale retsfor skrifter, som fastsætter skattelettelser eller andre lettelser eller fritagelser i forbindelse med konkurs.

82. I den sag, der gav anledning til dom Frankrig mod Kommissionen (EU:C:1996:353), som drejede sig om Kommissionens afgørelse vedrørende støtte ydet til selskabet Kimberly Clark Sopalin, bemærkede Domstolen, at den omtvistede støtte fra Fonds national de l'emploi (FNE) til gennemførelsen af sociale programmer kunne stille visse virksomheder gunstigere end andre, da FNE rådede over en *skønsmargen*, som gav den mulighed for at afpasse den finansielle intervention efter forskellige hensyn. Som generaladvokat Jacobs gjorde opmærksom på i denne sag, indebar FNE's skønsmargen og dennes omfang ved anvendelse af den pågældende støtteordning, at alle virksomheder ikke nødvendigvis havde helt den samme adgang til at modtage tilskud fra FNE³⁰.

83. På samme måde fastslog Domstolen i sagen, der gav anledning til dom Ecotrade (EU:C:1998:579, præmis 43), at den ordning, der fraveg den almindelige konkursret, som hovedsagen drejede sig om, opfyldte betingelsen om specificitet og kunne medføre »en supplerende byrde for staten« i form af diverse fordele, der er indrømmet af de nationale myndigheder, i forhold til det, der ville følge af anvendelsen af de almindelige bestemmelser om konkurs.

84. I den foreliggende sag er situationen en helt anden. Den omstændighed, at aftalen om forlængelse af rettigheder kun vedrørte en enkelt virksomhed, beviser ikke nødvendigvis, at den er selektiv. Et godt sammenligningskriterium med henblik på at fastslå, om den omtvistede foranstaltning var selektiv, var at sikre, at proceduren med indgåelse af aftalen om forlængelse af minerettigheder og fastsættelse af aftalevilkårene var åben for virksomheder, der befandt sig i en tilsvarende situation.

85. Efter min mening kan man kun tilslutte sig den appellerede doms præmis 72, hvori »[d]et [...] mere generelt bemærkes, at den her omhandlede skønsmargen ved sin karakter adskiller sig fra de tilfælde, hvor udøvelsen af en sådan margin er forbundet med begunstigelsen af en økonomisk aktør. I det foreliggende tilfælde tjener de ungarske myndigheders skønsmargen til at afveje en yderligere byrde, der pålægges de økonomiske aktører, for at tage højde for bydende hensyn, der følger af ligebehandlingsprincippet«.

29 — Kommissionen har i denne henseende henvist til domme Frankrig mod Kommissionen (EU:C:1996:353, præmis 23 og 24), Ecotrade (EU:C:1998:579, præmis 40), Piaggio (EU:C:1999:313, præmis 39), DM Transport (EU:C:1999:332, præmis 27), og Disputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen (EU:T:2002:59, præmis 152).

30 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sag Frankrig mod Kommissionen (C-241/94, EU:C:1996:195, præmis 38 og 57).

86. Efter min mening er der en grundlæggende forskel mellem undersøgelsen af den selektive karakter af generelle fritagelses- eller reduktionsordninger, som pr. definition automatisk indrømmer en fordel, og undersøgelsen af fakultative bestemmelser i den nationale ret, som pålægger yderligere byrder. Såfremt de nationale myndigheder pålægger sådanne byrder for at opretholde ligebehandlingen af de erhvervsdrivende, er den omstændighed alene, at de nationale myndigheder råder over en skønsmargen, som er defineret af loven – og ikke er ubegrænset, sådan som Kommissionen har anført i sit appelskrift – ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at den pågældende ordning er selektiv.

87. Jeg mener derfor ikke, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 74 at anføre, at »den omstændighed, at de satser, der er fastsat for hvert år af aftalens gyldighed, er et resultat af en forhandling, [er] ikke tilstrækkeligt til, at denne aftale er selektiv«, og at »[det kun] ville [...] have forholdt sig anderledes, såfremt de ungarske myndigheder havde udøvet deres skønsmargen [...], således at det begunstigede sagsøgeren, og accepterede et lavt afgiftsniveau uden objektiv grund, henset til formålet med afgiftsforhøjelsen ved forlængelse af udvindingstilladelser og til skade for enhver anden aktør, der havde ansøgt om forlængelse af sine minerettigheder, eller, hvis der ikke fandtes en sådan aktør, såfremt der forelå konkrete indicier på, at der fandtes en uberettiget fordelagtig behandling af sagsøgeren«.

88. Hvad angår den appellerede doms præmis 79-81, som i det væsentlige indeholder en række faktiske konstateringer med hensyn til fastsættelsen af mineafgiften i aftalerne om forlængelse af minerettighederne, mener jeg heller ikke, at de indeholder en retlig fejl eller en forkert retlig kvalificering af relevante omstændigheder ved undersøgelsen af den omtvistede foranstaltnings selektivitet.

89. Uden at jeg vil foretage en tendentiøs fortolkning af den appellerede dom, mener jeg heller ikke, at Kommissionen kan gives medhold i det første led af dens argumenter inden for rammerne af dens anbringende.

2. Det andet klagepunkt om undersøgelsen af selektiviteten og hensyntagen til objektive kriterier

a) Kort gennemgang af Kommissionens argumenter

90. Kommissionen har med sit andet klagepunkt hævdet, at Retten begik en fejl, da den i den appellerede doms præmis 76-78 fastslog, at den omstændighed, at der var tale om objektive kriterier, udelukkede, at foranstaltningen var selektiv. Denne konstatering er klart i strid med Domstolens og Rettens praksis³¹. Derfor bør disse dele af dommen samt konklusionen i dommens præmis 81-83, hvorefter de pågældende foranstaltningers selektive karakter ikke kan anses for godtgjort, anfægtes.

b) Min bedømmelse

91. Jeg mener, at disse argumenter udspringer af en fejlagtig fortolkning af denne del af den appellerede dom, som alene vedrører den mekanisme med forlængelse af aftaler indgået med mineselskaberne, som fremgår af minelovens § 26/A, stk. 5, og som i 2005 blev anvendt i forhold til MOL. Til forskel fra genstanden for den tidligere praksis, som Kommissionen har nævnt, drejede det sig principielt ikke om undersøgelsen af, hvorvidt *modtagerne* af statsstøtten var udvalgt ved hjælp af objektive kriterier.

31 — Jf. bl.a. domme Spanien mod Kommissionen (C-409/00, EU:C:2003:92, præmis 49), GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, præmis 35 og 39) og Italien mod Kommissionen (T-424/05, EU:T:2009:49, præmis 126).

92. I denne henseende gjorde Retten for det første opmærksom på, i den appellerede doms præmis 76, at mineloven var affattet generelt hvad angår de virksomheder, der kunne være omfattet af forlængelsen.

93. Desuden mente Retten, i den appellerede doms præmis 77, at den omstændighed, at MOL var den eneste virksomhed, der faktisk havde indgået en aftale om forlængelse i kulbrintesektoren, ikke nødvendigvis var et afgørende indicium. Da kriterierne for indgåelse af en sådan aftale var objektive og gjaldt for enhver potentielt interesseret aktør, viste den omstændighed, at der ikke blev indgået andre aftaler af denne type, ikke nødvendigvis, at foranstaltningen var selektiv, men den kunne være resultat af virksomhedernes egne beslutninger om ikke at ansøge om forlængelse.

94. Endelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 78, at de forhøjede mineafgifter, der var fastsat for hele aftalens varighed, blot indebærer en anvendelse af minelovens bestemmelser.

95. Alle disse betragtninger ligger til grund for Rettens efterprøvelse af, hvorvidt fastsættelsen af mineafgiftssatsen svarede til de objektive kriterier, som gjaldt for enhver potentielt interesseret aktør.

96. Disse betragtninger er på ingen måde i strid med den retspraksis, som Kommissionen har nævnt, hvorefter en given støtteordnings selektive karakter ikke kan udelukkes af den grund alene, at *modtagerne* er udvalgt ud fra objektive kriterier.

97. I dom Spanien mod Kommissionen (EU:C:2003:92), hvor Domstolen skulle tage stilling til en støtteordning, som i det væsentlige bestod i en låneordning på gunstige vilkår, som de spanske myndigheder anvendte til at fremme anskaffelsen af erhvervskøretøjer, begrænsede den sig således til at forkaste Kongeriget Spaniens argument om, at »samarbejdsaftalen [var] undergivet objektive kriterier, der [fandt] horisontal anvendelse«. Domstolen fastslog, at dette argument alene kunne tjene til at påvise, at den omtvistede støtte henhørte under en støtteordning og ikke udgjorde individuel støtte³².

98. I dom GEMO (EU:C:2003:622), der drejede sig om en ordning, hvorved kvægavlere og slagterier sikredes vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, fastslog Domstolen desuden, at ordningens virkninger hovedsageligt begünstigede kvægavlere og slagterier, selv om de virksomheder, der havde fordel af ordningen i henhold til den nationale ret, var udpeget ud fra objektive og åbenbart generelle kriterier³³.

99. Lignende betragtninger indgik i dom Italien mod Kommissionen (EU:T:2009:49), der drejede sig om en ordning, hvorved investeringsvirksomheder med speciale i små og mellemstore virksomheder blev beskattet af deres indtægt med en nedsat sats. Retten vurderede således, at »den omstændighed, at alle investeringsvirksomheder, der opfylder de foreskrevne betingelser, således at den tildeles efter objektive kriterier, kan nyde godt af den omhandlede foranstaltning, betyder ikke i sig selv, at foranstaltningen kan betragtes som en generel foranstaltning, og udelukker ikke, at den har selektiv karakter«³⁴.

100. I den foreliggende sag har Retten på ingen måde set bort fra denne praksis. Selv om MOL var den eneste virksomhed, der søgte om forlængelse af sine minerettigheder, anfører minelovens § 26/A ikke en enkelt kategori af udvindingsselskaber i forhold til en anden.

101. Jeg foreslår derfor, at Kommissionens andet klagepunkt forkastes.

32 — Jf. nævnte doms præmis 49. Jf. desuden generaladvokat Albers forslag til afgørelse i denne sag (C-409/00, EU:C:2002:475, punkt 57 og 58).

33 — Jf. dommens præmis 35-39. Jf. desuden generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i denne sag (C-126/01, EU:C:2002:273, punkt 79-83).

34 — Jf. dommens præmis 126.

3. Det tredje klagepunkt om undersøgelse af selektiviteten og den formodede hensyntagen til de statslige myndigheders hensigt om at indrømme en fordel

a) Kort gennemgang af Kommissionens argumenter

102. Med sit tredje klagepunkt har Kommissionen i alt væsentligt kritiseret Retten for, navnlig i den appellerede doms præmis 67 og 82, at have knyttet vurderingen af den anfægtede foranstaltnings selektivitet til medlemsstatens *hensigt* ved indgåelsen af 2005-aftalen om at beskytte en eller flere aktører mod anvendelsen af en ny afgiftsordning – i dette tilfælde ordningen, som blev indført med ændringen af mineloven i 2008.

103. Ifølge Kommissionen har Retten set bort fra et grundlæggende aspekt af de gældende statsstøtteregler, nemlig kravet om, at den i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede statsstøtte skal defineres på grundlag af den omtvistede foranstaltnings virkning³⁵. Derfor bør denne del af den appellerede dom og konklusionen i præmis 83, hvorefter den omtvistede foranstaltnings selektive karakter ikke er godtgjort, annulleres.

b) Min bedømmelse

104. Dette tredje led af Kommissionens argumentation er heller ikke overbevisende.

105. I henhold til fast retspraksis sonderer artikel 107, stk. 1, TEUF ganske vist ikke ud fra grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse på grundlag af deres virkninger. Dette indebærer navnlig, at en national foranstaltnings selektivitet skal vurderes på grundlag af dens virkninger og ikke af den pågældende medlemsstats fastslåede eller formodede hensigt om at beskytte en eller flere økonomiske aktører³⁶.

106. Jeg mener dog ikke, at Retten tilsidesatte dette princip ved i den appellerede doms præmis 67 at henvise til spørgsmålet om, hvorvidt »staten handler, således at den beskytter en eller flere erhvervsdrivende, der allerede er til stede på markedet, ved at indgå en aftale med dem, hvorved de indrømmes sikrede afgiftssatser for hele aftalens varighed, mens staten har til hensigt senere at udøve sin lovgivningsmagt til at forhøje afgiftssatsen, hvorved de andre aktører på markedet behandles ugunstigt, uanset om der er tale om aktører, der allerede var til stede på markedet ved indgåelsen af aftalen, eller nye aktører«.

107. Som det også fremgår af den udtrykkelige henvisning til den sag, der gav anledning til dommen i sagen Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl.,³⁷ ville Retten med denne præmis for fuldstændighedens skyld³⁸ og uafhængigt af den egentlige undersøgelse af den anfægtede foranstaltnings selektivitet gøre opmærksom på spørgsmålet om en eventuel forbindelse mellem 2005-aftalen og lovændringen af 2008.

35 — Kommissionen har navnlig henvist til domme Belgien mod Kommissionen (C-56/93, EU:C:1996:64, præmis 79) og Belgien mod Kommissionen (C-75/97, EU:C:1999:311, præmis 25).

36 — Jf. bl.a. domme Belgien mod Kommissionen (EU:C:1996:64, præmis 79), British Aggregates mod Kommissionen (C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 89), Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 51) samt Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige (C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 91 og 92).

37 — EU:C:2013:175, præmis 103 og 104.

38 — Jf. anvendelsen af ordet »endvidere« i begyndelsen af den appellerede doms præmis 67.

108. På samme måde anførte Retten i den appellerede doms præmis 82 – efter min mening igen med det formål at bekræfte, at 2005-aftalen og ændringen af mineloven af 2008 ikke nødvendigvis kunne anses for en samlet foranstaltning, da der ikke fandtes nogen kronologiske og funktionelle forbindelser mellem de to interventioner – for det første, at den forhøjelse af afgifterne, der trådte i kraft i 2008, skete som led i forhøjelsen af de globale priser, og for det andet, at Kommissionen ikke havde gjort gældende, at 2005-aftalen blev indgået i forventning om en forhøjelse af mineafgifterne.

109. Selv om det som tidligere bemærket (jf. punkt 58 og 61 i dette forslag til afgørelse) kan beklages, at Retten ikke adskilte undersøgelsen af den nøjagtige definition af den anfægtede foranstaltning (behandlet i den appellerede doms præmis 67 og 82) mere tydeligt fra bedømmelsen af foranstaltningens selektivitet, efter at den var identificeret, mener jeg ikke, det er korrekt at hævde, at Retten knyttede den omtvistede foranstaltnings selektivitet sammen med kontrollen af medlemsstatens hensigt om at beskytte en eller flere aktører.

110. Jeg mener også, at Kommissionens tredje klagepunkt bør forkastes.

4. Det fjerde klagepunkt om undersøgelse af selektiviteten og hensyntagen til »omkringliggende omstændigheder« for 2005-aftalen

a) Kort gennemgang af Kommissionens argumenter

111. Ifølge Kommissionen anså Retten i den appellerede doms præmis 64 og 65 med urette, at det ikke af den omstændighed alene, at aktøren befandt sig i en fordelagtig situation i forhold til de øvrige aktører, kunne udledes, at der var tale om en selektiv fordel, eftersom den pågældende medlemsstat i den foreliggende sag blot udøvede sin lovgivningsmagt på begrundet vis efter en markedsudvikling. Kommissionen har i alt væsentligt kritiseret Retten for, ved at henvise til den senere ændring af de omkringliggende omstændigheder for 2005-aftalen, at have tilsidesat den praksis, hvorefter det med hensyn til anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF er uden betydning, om situationen for den, der formodes at være omfattet af foranstaltningen, med tiden er forbedret eller forværret³⁹. Det, der betyder noget, er, at MOL efter den 8. januar 2008 var den eneste begunstigede virksomhed med hensyn til størrelsen af afgiften gældende for kulbrinteminer.

112. Kommissionen har fremhævet, at Rettens betragtninger under alle omstændigheder ikke kan være relevante, da den pågældende udvikling i den foreliggende sag består i en lovændring, som staten selv kunne træffe beslutning om. Denne fremgangsmåde, som gav medlemsstaterne mulighed for at gøre fraværet af selektivitet hvad angår de interventionsmetoder eller -teknikker, som de anvender, gældende, tilsidesætter retspraksis på dette område⁴⁰.

b) Min bedømmelse

113. En opmærksom læsning af den appellerede doms præmis 64 og 65 får mig også her til at konkludere, at Kommissionens klagepunkt bør forkastes.

114. Selv om man kan beklage, at Rettens ræsonnement bærer præg af en vis forvirring, da der sker en sammenblanding af indledende betragtninger og undersøgelsen af realiteten hvad angår 2005-aftalens selektivitet, fremgår det, at disse to præmisser ikke i egentlig forstand vedrører undersøgelsen af 2005-aftalens selektivitet, men tager sigte på behandlingen af det særskilte spørgsmål om

39 — Domme Grækenland mod Kommissionen (57/86, EU:C:1988:284, præmis 10) samt Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, præmis 41).

40 — Jf. domme British Aggregates mod Kommissionen (EU:C:2008:757, præmis 89), Kommissionen mod Nederlandene (EU:C:2011:551, præmis 51) og Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige (EU:C:2011:732, præmis 91 og 92).

forbindelserne mellem 2005-aftalen og de senere lovændringer, hvilket fremgår af det efterfølgende ræsonnement i den appellerede doms præmis 66 og 67. Denne sidstnævnte problematik var tilsyneladende anledningen til, at Retten i den appellerede doms præmis 64 anførte, at »når en medlemsstat indgår en aftale med en økonomisk aktør, som ikke indeholder et statsstøtteelement som omhandlet i artikel 107 TEUF, er den omstændighed, at de betingelser, der ligger uden for denne aftale, efterfølgende ændres, således at den pågældende økonomiske aktør befinder sig i en fordelagtig situation i forhold til de aktører, der ikke har indgået lignende aftaler, ikke tilstrækkelig til, at aftalen og den senere yderligere ændring af de omkringliggende omstændigheder hertil samlet set kan anses for at udgøre statsstøtte«.

115. Det af Kommissionen anførte om, at »[d]et, der betyder noget, er, at MOL efter den 8. januar var den eneste begunstigede virksomhed«, ser bort fra den omstændighed, at det kun er spørgsmålet om, hvorvidt 2005-aftalen var selektiv, der er blevet behandlet, uden hensyn til, om ændringen af 2008 eventuelt medfører, at den omtvistede foranstaltning bliver selektiv. I forlængelse af, hvad jeg tidligere har anført, mener jeg med andre ord, at Kommissionen tager fejl, når den knytter den undersøgelse af selektiviteten, som er foretaget i den foreliggende sag, sammen med en fordel, som formodes at følge af lovgivningsændringen i 2008.

116. Jeg mener derfor ikke, at Retten begik en retlig fejl ved at anføre, at når det først var godtgjort, at en foranstaltning – i det foreliggende tilfælde den aftale om mineafgifter, som blev indgået mellem de ungarske myndigheder og MOL – ikke var selektiv, burde dette ikke længere kunne bestrides, fordi markedet udviklede sig sådan, at selskabets situation blev gunstigere end de aktørers situation, som havde valgt ikke at indgå en sådan aftale.

117. Af alle de ovenstående grunde mener jeg, at det sidste klagepunkt bør forkastes, og at appellen i sin helhed bør forkastes.

V – Forslag til afgørelse

118. På baggrund af de foranstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den udtaler og bestemmer følgende:

- »1) Appellen forkastes.
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.«