



Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT

27. februar 2015 *

»Særlige rettergangsformer — statsstøtte — selskabsskatteordning, der giver virksomheder, som har skattemæssigt hjemsted i Spanien, mulighed for at afskrive goodwill, der følger af erhvervelse af indirekte kapitalandele i virksomheder, som har skattemæssigt hjemsted i udlandet — afgørelse, der erklærer støtten uforenelig med det indre marked og anordner tilbagesøgning heraf — begæring om udsættelse af gennemførelse — fumus boni juris — ingen uopsættelighed«

I sag T-826/14 R,

Kongeriget Spanien ved M. Sampol Pucurull, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Stromsky, C. Urraca Caviedes og P. Němečková, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens afgørelse C(2014) 7280 final af 15. oktober 2014 om statsstøtte SA.35550 (2013/C) (ex 2013/NN) iværksat af Spanien vedrørende en ordning om skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder,

har

RETTENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

Kendelse

Tvistens baggrund

- 1 I 2007 indledte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en formel procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF og Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 88 EF] (EFT L 83, s. 1) med henblik på at undersøge den spanske skatteordning for, så vidt som denne ordning gav virksomheder, der var skattepligtige i Spanien, og som erhvervede kapitalandele i et selskab, der havde hjemsted i udlandet, mulighed for at fratrække den goodwill, der fulgte af denne erhvervelse af kapitalandele, og som var registreret i

* Processprog: spansk.

virksomhedernes regnskaber som et særskilt immaterielt aktiv, i form af afskrivning i skattegrundlaget for den selskabsskat, der påhvilede virksomhederne. Efter Kommissionens opfattelse havde denne skatteforanstaltning til formål at fremme eksport af kapital fra Spanien med henblik på at styrke spanske virksomheders stilling i udlandet og således forbedre deres konkurrenceevne.

- 2 Kommissionen afsluttede den formelle undersøgelsesprocedure for så vidt angår kapitalandele erhvervet inden for Den Europæiske Union ved beslutning 2011/5/EF 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 »beslutningen«), hvorved den erklærede den omhandlede foranstaltning uforenelig med fællesmarkedet og pålagde de spanske myndigheder at tilbagesøge den tildelte støtte.
- 3 Hvad angår kapitalandele erhvervet i selskaber med hjemsted uden for Unionen, blev den formelle undersøgelsesprocedure, der var blevet opretholdt, afsluttet ved Kommissionens afgørelse 2011/282/EU af 12. januar 2011 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 L 135, s. 1, herefter »den første afgørelse«). Kommissionen erklærede i den første afgørelse, der havde lignende ordlyd som beslutningen, den omhandlede foranstaltning uforenelig med det indre marked, for så vidt som den fandt anvendelse på erhvervelse af kapitalandele uden for Unionen og pålagde de spanske myndigheder at tilbagesøge den tildelte støtte.
- 4 Den 17. juli 2013 indledte Kommissionen en ny formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, der omhandlede en ny administrativ fortolkning, som Kongeriget Spanien havde indført, og som indebar, at anvendelsesområdet for den ovenfor nævnte oprindelige spanske skatteordning blev udvidet til at omfatte indirekte erhvervelse af kapitalandele (EUT C 258, s. 8, herefter »den nye skatteforanstaltning«). Denne procedure, hvorved Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 pålagde de spanske myndigheder at indstille enhver ulovlig støtte, der var baseret på anvendelsen af den nye skatteforanstaltning, blev afsluttet med vedtagelsen af Kommissionens afgørelse C(2014) 7280 final af 15. oktober 2014 om statsstøtte SA.35550 (2013/C) (ex 2013/NN) iværksat af Spanien vedrørende ordningen om skattemæssig afskrivning af finansiel goodwill i forbindelse med erhvervelse af kapitalandele i udenlandske virksomheder (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 5 Kommissionen konkluderede i den anfægtede afgørelse, at den nye skatteforanstaltning, der omfattede indirekte erhvervelse af kapitalandele i ikke-hjemmehørende selskaber gennem erhvervelse af kapitalandele i ikke-hjemmehørende holdingselskaber, også udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, og som i øvrigt var tildelt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF. Kommissionen pålagde derfor de spanske myndigheder at tilbagesøge den tildelte støtte.
- 6 Ved to domme af 7. november 2014, Autogrill España mod Kommissionen (T-219/10, Sml., EU:T:2014:939) og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen (T-399/11, Sml., EU:T:2014:938), annullerede Retten beslutningen og den første afgørelse (jf. præmis 2 og 3 ovenfor) med den begrundelse, der var den samme i begge domme, at den ovenfor nævnte spanske skatteordning ikke opfyldte alle de kumulative betingelser i artikel 87, stk. 1, EF, idet denne ordning ikke begunstigede »visse virksomheder eller visse produktioner«. Den nævnte ordning var nemlig tilgængelig for alle de spanske virksomheder, der havde erhvervet en kapitalandel på mindst 5% i et udenlandsk selskab, og som havde indehavet denne kapitalandel i en uafbrudt periode på mindst et år. Denne ordning omhandlede dermed ikke en særlig kategori af virksomheder eller produktioner, men en kategori af økonomiske transaktioner. Den nævnte ordning var bl.a. uafhængig af arten af den erhvervende virksomheds aktiviteter og udelukkede dermed hverken i faktisk eller i retlig henseende nogen kategori af virksomheder fra at være omfattet heraf.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 2014 har Kongeriget Spanien anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Kongeriget Spanien har til støtte for søgsmålet, der er registreret under T-826/14, bl.a. henvist til, at der består en uadskillelig forbindelse mellem på den ene side den anfægtede afgørelse og på den anden side beslutningen og den første afgørelse, der blev annulleret ved de af Retten afsagte domme, der er nævnt ovenfor, og har heraf udledt, at den nye skatteforanstaltning, der er genstand for den anfægtede afgørelse, i lighed med den oprindelige spanske skatteordning, der var omhandlet i beslutningen og den første afgørelse, ikke har selektiv karakter.
- 8 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag har Kongeriget Spanien fremsat nærværende begæring om foreløbige forholdsregler med i det væsentlige følgende påstande:
 - Gennemførelsen af den anfægtede afgørelse udsættes.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 9 Ved kendelse af 8. januar 2015 har Rettens præsident i henhold til artikel 105, stk. 2, andet afsnit, i Rettens procesreglement udsat gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, indtil der er afsagt kendelse om endelig afgørelse af den foreliggende sag om foreløbige forholdsregler.
- 10 Kommissionen har i sine bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 14. januar 2015, i det væsentlige fremsat følgende påstande:
 - Begæringen om foreløbige forholdsregler forkastes.
 - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 11 Kongeriget Spanien har ved processkrift af 21. januar 2015 svaret på Kommissionens bemærkninger. Kommissionen har taget endelig stilling hertil ved processkrift af 29. januar 2015.

Retlige bemærkninger

- 12 Det fremgår af artikel 278 TEUF og 279 TEUF, sammenholdt med artikel 256, stk. 1, TEUF, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, hvis denne skønner, at forholdene kræver det, kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler. Artikel 278 TEUF opstiller ikke desto mindre princippet om, at søgsmål ikke har opsættende virkning, idet der er en formodning for, at de af Unionens institutioner vedtagne retsakter er lovlige. Det er derfor kun undtagelsesvis, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen af den for Retten anfægtede retsakt eller foreskrive foreløbige forholdsregler (jf. kendelse af 17.1.2013, Slovenien mod Kommissionen, T-507/12 R, EU:T:2013:25, præmis 6 og den deri nævnte retspraksis).
- 13 Det fremgår af procesreglementets artikel 104, stk. 2, at begæringer om foreløbige forholdsregler skal angive søgsmålets genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan således udsætte gennemførelsen og fastsætte foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der har fremsat begæring herom, er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative,

således at der ikke kan anordnes foreløbige forholdsregler, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt (kendelse af 14.10.1996, SCK og FNK mod Kommissionen, C-268/96 P(R), Sml., EU:C:1996:381, præmis 30).

- 14 I forbindelse med denne samlede vurdering råder dommeren i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit under hensyn til sagens særegenheder afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves, samt rækkefølgen for denne undersøgelse, når ingen bestemmelse pålægger ham at anvende et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse (kendelse af 19.7.1995, Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., C-149/95 P(R), Sml., EU:C:1995:257, præmis 23, og af 3.4.2007, Vischim mod Kommissionen, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, præmis 25). Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal endvidere i givet fald foretage en afvejning af de involverede interesser (kendelse af 23.2.2001, Østrig mod Rådet, C-445/00 R, Sml., EU:C:2001:123, præmis 73).
- 15 Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler har under hensyn til sagens akter fundet, at han er i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse om den foreliggende begæring om foreløbige forholdsregler, uden at det forinden er nødvendigt at høre parternes mundtlige bemærkninger.

Fumus boni juris

- 16 Det bemærkes, at der i retspraksis er blevet anvendt flere forskellige formler til at definere betingelsen om *fumus boni juris* alt efter sagernes omstændigheder (jf. i denne retning kendelse Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., nævnt i præmis 14 ovenfor, EU:C:1995:257, præmis 26).
- 17 Betingelsen om *fumus boni juris* er således opfyldt, når mindst et af de anbringender, som den part, der begærer de foreløbige forholdsregler, har gjort gældende til støtte for søgsmålet i hovedsagen, umiddelbart forekommer relevante og ikke er uden rimeligt grundlag. Dette er bl.a. tilfældet, når der er en væsentlig juridisk uenighed mellem parterne, hvis løsning ikke gør sig gældende uden videre (jf. i denne retning kendelse af 10.9.2013, Kommissionen mod Pilkington Group, C-278/13 P(R), Sml., EU:C:2013:558, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis). Eftersom formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er at garantere den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse, således at det undgås, at den retsbeskyttelse, Unionens retsinstanser yder, bliver mangelfuld, skal dommeren i sager om foreløbige forholdsregler blot vurdere, om de anbringender, der er påberåbt som led i hovedsagen, »umiddelbart« er irrelevante, for at fastslå, om der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at påstanden i hovedsagen tiltrædes (kendelse af 19.12.2013, Kommissionen mod Tyskland, C-426/13 P(R), Sml., EU:C:2013:848, præmis 41, og af 8.4.2014, Kommissionen mod ANKO, C-78/14 P-R, Sml., EU:C:2014:239, præmis 15).
- 18 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, at der findes en tæt forbindelse mellem på den ene side den anfægtede afgørelse og på den anden side beslutningen og den første afgørelse, der er nævnt i præmis 2 og 3 ovenfor. Kommissionen har nemlig eksempelvis i den anfægtede afgørelses punkt 44, 99, 116, 141, 179 og 201 nævnt, at den nye skatteforanstaltning udvidede anvendelsesområdet for en ordning, som allerede i beslutningen og den første afgørelse var erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked. Kommissionen har endvidere anført, at den nævnte foranstaltning ikke kan begrundes ud fra dens formål, nemlig at fremme internationaliseringen af spanske virksomheder, idet det samme formål allerede blev forfulgt ved den oprindelige skatteordning, som Kommissionen imidlertid erklærede ulovlig og uforenelig. I den anfægtede afgørelses punkt 92 og 151 fastslog Kommissionen nærmere bestemt, at den oprindelige skatteordning, der var genstand for beslutningen og den første afgørelse, havde selektiv karakter, og henviste i denne forbindelse til argumentationen i beslutningen og den første afgørelse, idet den konstaterede, at det ikke var relevant at foretage en sondring mellem direkte og indirekte erhvervelser i forbindelse med vurderingen af, om støtten havde selektiv karakter.

- 19 Kommissionen har i sit indlæg, der blev indleveret den 14. januar 2015, medgivet, at den anfægtede afgørelse var tæt forbundet med beslutningen og den første afgørelse, som Retten havde annulleret umiddelbart forinden.
- 20 Det må på denne baggrund umiddelbart fastslås, at den anfægtede afgørelse hviler på den forudsætning, at den nye skatteforanstaltning har selektiv karakter af de samme grunde som dem, Kommissionen lagde vægt på i beslutningen og den første afgørelse som begrundelse for at kvalificere den oprindelige spanske skatteordning som en ulovlig støtte, der var uforenelig med det indre marked. I domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939, præmis 83) og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938, præmis 87), annullerede Retten beslutningen og den første afgørelse, idet Kommissionen ikke havde godtgjort, at den nævnte ordning havde selektiv karakter, hvilket Retten gjorde efter at have foretaget en grundig undersøgelse i såvel faktisk som retlig henseende af de fire grunde, som Kommissionen havde anført som modargumenter.
- 21 På dette stadium af sagen synes alt således at tyde på, at Retten i den dom, der vil afslutte proceduren i sag T-826/14, vil annullere den anfægtede afgørelse af de samme grunde som dem, der gav den anledning til at annullere beslutningen og den første afgørelse. Det følger heraf, at sandsynligheden for, at der gives medhold i det søgsmål, som den foreliggende begæring om foreløbige forholdsregler er knyttet til, må anses for meget stor, således at der foreligger en *fumus boni juris*, som umiddelbart forekommer særligt tungtvejende (jf. i denne retning og analogt kendelse af 3.12.2014, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P-R, Sml., EU:C:2014:2418, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 De anbringender og argumenter, som Kongeriget Spanien har fremsat i hovedsagen, synes under disse omstændigheder at rejse alvorlig tvivl med hensyn til lovligheden af den anfægtede afgørelse, som ikke har kunnet fjernes med de bemærkninger, som er fremsat af modparten, der i sine bemærkninger af 14. januar 2015 ikke har nævnt betingelsen om *fumus boni juris*, men har begrænset sig til at anføre, at denne vil iværksætte appel til prøvelse af domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939), og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938). Da de nødvendige betingelser for at anordne foreløbige forholdsregler er indbyrdes afhængige (kendelse af 4.12.2014, Vanbreda Risk & Benefits mod Kommissionen, T-199/14 R, Sml. (uddrag), EU:T:2014:1024, præmis 194), er den mere eller mindre alvorlige karakter af *fumus boni juris* imidlertid ikke uden indflydelse på uopsættelighedsvurderingen. Den uopsættelighed, som sagsøgeren kan påberåbe sig, skal så meget desto mere tages i betragtning af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, når han finder, at der foreligger et særligt alvorligt tilfælde af *fumus boni juris* (jf. i denne retning kendelse af 12.6.2014, Kommissionen mod Rusal Armenal, C-21/14 P-R, Sml., EU:C:2014:1749, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 Det forholder sig ikke desto mindre således, at det følger af procesreglementets artikel 104, stk. 2, at betingelserne vedrørende *fumus boni juris* og uopsættelighed er separate og kumulative, hvilket indebærer, at Kongeriget Spanien fortsat har pligt til at godtgøre, at en alvorlig og uoprettelig skade er nært forestående (jf. i denne retning kendelse Kommissionen mod Rusal Armenal, nævnt i præmis 22 ovenfor, EU:C:2014:1749, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at bortset fra de særlige tvister om indgåelse af offentlige kontrakter (kendelse Vanbreda Risk & Benefits mod Kommissionen, nævnt i præmis 22 ovenfor, EU:T:2014:1024, præmis 162) kan den omstændighed, at der foreligger *fumus boni juris*, uanset hvor stærk den end måtte være, ikke afhjælpe, at der ikke foreligger uopsættelighed (jf. kendelse af 26.11.2010, Gas Natural Fenosa SDG mod Kommissionen, T-484/10 R, EU:T:2010:486, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

Uopsættelighed

- 24 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen om uopsættelighed er opfyldt i forbindelse med en begæring om foreløbige forholdsregler, skal vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at den part, der har fremsat begæringen om foreløbige forholdsregler, lider en alvorlig og uoprettelig skade. Denne part skal føre strengt bevis for ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en sådan personlig skade (jf. kendelse af 19.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12 R, Sml., EU:T:2012:447, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Da den foreliggende begæring om foreløbige forholdsregler er fremsat af Kongeriget Spanien, skal det erindres om, at medlemsstaterne er ansvarlige for de interesser, der på nationalt plan anses for almene. Medlemsstaterne kan derfor anlægge sag om foreløbige forholdsregler for at forsvare disse interesser og begære, at der anordnes foreløbige forholdsregler ved bl.a. at påstå, at den anfægtede foranstaltning risikerer at forvolde alvorlig skade på gennemførelsen af deres statslige opgaver og den offentlige orden (jf. i denne retning kendelse Grækenland mod Kommissionen, nævnt i præmis 24 ovenfor, EU:T:2012:447, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Medlemsstaterne kan endvidere henvise til skade, der rammer en hel sektor i deres økonomi, navnlig når den anfægtede foranstaltning kan have skadelige virkninger for beskæftigelsesniveauet og leveomkostningerne. Det er derimod ikke tilstrækkeligt, at de påberåber sig en skade, som et begrænset antal virksomheder vil lide, når disse hver for sig ikke udgør en hel sektor i den nationale økonomi (jf. i denne retning kendelse af 29.8.2013, Frankrig mod Kommissionen, T-366/13 R, EU:T:2013:396, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Det skal derfor undersøges, om Kongeriget Spanien har godtgjort, at en omgående gennemførelse af den anfægtede afgørelse risikerer at forvolde det en alvorlig og uoprettelig skade, navnlig som følge af, at den nævnte afgørelse alvorligt påvirker gennemførelsen af Kongeriget Spaniens statslige opgaver og den offentlige orden i Spanien eller funktionen af en hel sektor i den nationale økonomi.
- 27 Kongeriget Spanien har i denne forbindelse anført, at enhver tilbagesøgning af den påståede støtte vil kræve, at de spanske skattemyndigheder mobiliserer store personaleressourcer i form af de mest kvalificerede tjenestemænd, der i stedet for at koncentrere sig om deres sædvanlige opgaver, herunder navnlig bekæmpelsen af skattesvig, vil »spilde« mere end 3 300 timer af deres arbejdstid som følge af en handling, der åbenbart er i strid med reglerne om statsstøtte. Den skade, som en sådan tilbagesøgningspligt vil forvolde, er så meget desto mere alvorligt, som antallet af ansatte ved de spanske myndigheder er blevet reduceret som følge af de økonomiske stramninger, der blev gennemført i slutningen af 2013.
- 28 Kongeriget Spanien har endvidere påberåbt sig, at det har en interesse i at kunne skabe et retligt og skattemæssigt miljø for de økonomiske operatører, der ikke er præget af usikkerhed. Da den anfægtede afgørelse er eksigibel, pålægges det imidlertid derved samtlige offentlige myndigheder såvel skattemyndigheder som retlige instanser at handle i overensstemmelse med den nævnte afgørelse, selv om den i det væsentlige er baseret på et forhold, som er blevet erklæret ugyldigt ved domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939), og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938). Den retsusikkerhed, der opstår som følge af den anfægtede afgørelse, påvirker endvidere sager, der angår betydelige beløb, som skal indbetales til statskassen, og som vedrører ca. 100 virksomheder, der er potentielle modtagere af den påståede støtte. Hvis der stilles krav om, at visse af de beløb, der vedrører det omtvistede fradrag, skal tilbagesøges, vil de spanske myndigheder i tilfælde af, at den anfægtede afgørelse bliver annulleret, efter nogle år skulle tilbagebetale de nævnte beløb med tillæg af renter. Det er åbenbart, at Kongeriget Spanien vil lide skade som følge af renteforskellen (mellem de tilbagesøgningsrenter, som de berørte modtagere vil komme til at betale, og de morarenter, som skattemyndighederne senere vil komme til at betale).

- 29 Endelig har Kongeriget Spanien henvist til en yderligere skade, der er forbundet med den mulighed, som Kommissionen har for fortsat at kræve gennemførelse af den anfægtede afgørelse ved at basere sig på den gyldighedsformodning, der gælder for retsakter udstedt af Unionens institutioner. Efter udløbet af den frist på fire måneder, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, kan Kommissionen således indlede en traktatbrudssag mod Kongeriget Spanien og eventuelt anlægge sag herom ved Domstolen eller fremsætte krav om betaling af en bøde. Den manglende gennemførelse af den anfægtede afgørelse kan endvidere indgå i de statistiske oplysninger, som Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Konkurrence hvert år offentliggør i sin beretning om statsstøtte, hvilket kan »give et forvrænget billede af den virkelighed, der ligger til grund for sagen«.
- 30 Efter Kommissionens opfattelse har Kongeriget Spanien imidlertid ikke godtgjort, at der foreligger uopsættelighed.
- 31 Det må i denne henseende indledningsvis bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke gyldigt kan påberåbe sig, at en hel sektor i den nationale økonomi vil lide en skade. I begæringen om foreløbige forholdsregler nævnes nemlig kun de 94 virksomheder, der vil blive påvirket af den anfægtede afgørelse, idet de potentielt ville kunne anvende den nye skatteforanstaltning, som er genstand for denne afgørelse. Kongeriget Spanien har imidlertid hverken hævdet eller så meget desto mere godtgjort, at disse 94 virksomheder repræsenterer en bestemt sektor i den spanske økonomi, eller at den omstændighed, at disse virksomheder påvirkes, kan have ugunstige indvirkninger på beskæftigelsesniveauet og leveomkostningerne inden for denne erhvervssektor eller en bestemt spansk region. Dette kan i øvrigt næppe være tilfældet, idet det fremgår af domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939), og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938), at den spanske skatteordning, som den nye skatteforanstaltning indgår i, omfatter alle spanske virksomheder og dermed ikke kun omhandler en særlig kategori af virksomheder eller produktioner (jf. præmis 6 og 18 ovenfor).
- 32 Det står tilbage at undersøge, om Kongeriget Spanien har ført tilstrækkeligt bevis for, at en omgående gennemførelse af den anfægtede afgørelse risikerer at forvolde alvorlig skade på gennemførelsen af dets statslige opgaver og den offentlige orden i Spanien.
- 33 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at der kun foreligger uopsættelighed, når den alvorlige og uoprettelige skade, som den part, der fremsætter begæringen om foreløbige forholdsregler, frygter, er overhængende i en sådan grad, at skadens indtræden kan forudses med den fornødne grad af sandsynlighed. Denne part er under alle omstændigheder forpligtet til at bevise de faktiske forhold, som risikoen for en sådan skade bygger på, idet en rent hypotetisk skade, for så vidt som den bygger på, at fremtidige og usikre begivenheder vil indtræde, ikke kan begrunde, at der anordnes foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning kendelse Grækenland mod Kommissionen, nævnt i præmis 24 ovenfor, EU:T:2012:447, præmis 36, og kendelse af 11.3.2013, Elan mod Kommissionen, T-27/13 R, EU:T:2013:122, præmis 13).
- 34 For det første har Kommissionen i det foreliggende tilfælde som bilag til sit indlæg vedlagt en skrivelse af 9. januar 2015, som generaldirektøren for Kommissionens DG for »Konkurrence« fremsendte til Kongeriget Spanien, hvori han gav udtryk for, at han var enig med de spanske myndigheder i, at den anfægtede afgørelse var tæt forbundet med beslutningen og den første afgørelse, som Retten netop havde annulleret. Følgende fremgik endvidere af den nævnte skrivelse:

»Henset til denne tætte forbindelse kan jeg derfor meddele Dem, at vi ikke aktivt vil tilbagesøge den i den [anfægtede] afgørelse omhandlede støtte sammen med Spanien, så længe Domstolen ikke har taget stilling til de [appeller], som Kommissionen har besluttet at iværksætte til prøvelse af de ovenfor nævnte domme afsagt af Retten.«

- 35 For det andet har Kommissionen i det indlæg, som den har indleveret i forbindelse med den foreliggende sag, anset skrivelsen af 9. januar 2015 for at indebære en faktisk forlængelse af fristen for at gennemføre den tilbagesøgningsforpligtelse, som er fastsat i den anfægtede afgørelse, så længe Domstolen ikke har taget stilling til de appeller, der er iværksat til prøvelse af de to annullationsdomme. Efter Kommissionens opfattelse kunne »de spanske myndigheder derfor udsætte tilbagesøgningen, uden at dette indebærer, at Kongeriget Spanien tilsidesætter EU-retten«.
- 36 For det tredje har Kommissionen den 19. januar 2015 ved Domstolen faktisk iværksat appel til prøvelse af domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939), og Banco Santander og Santusa mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938).
- 37 Det må på baggrund af de tre nævnte konstateringer fastslås, at den skade, som Kongeriget Spanien kan blive påført ved tilbagesøgningen af den påståede statsstøtte, dvs. bl.a. den unødvendige mobilisering af betydelige personaleressourcer hos skattemyndighederne, det økonomiske tab, der følger af forskellen mellem de rentesatser, der finder anvendelse, i tilfælde af, at den anfægtede afgørelse annulleres, og de tilbagesøgte beløb senere skal tilbagebetales, samt truslen om, at Kommissionen vil indlede en traktatbrudssag og efterfølgende pålægge en bøde, ikke på dette stadium kan anses for tilstrækkeligt overhængende til at begrunde, at begæringen om udsættelse skal tages til følge. Kommissionen har nemlig udtrykkeligt anført, at den har fritaget de spanske myndigheder fra tilbagesøgningsforpligtelsen, indtil Domstolen har taget stilling til de appeller, der er iværksat til prøvelse af de ovenfor nævnte domme, og at denne udsættelse af tilbagesøgningsforanstaltningerne ikke er i strid med EU-retten. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal imidlertid ved vurderingen af, om der foreligger uopsættelighed, tage til efterretning og i betragtning, at Kommissionen har udvist velvillighed over for Kongeriget Spanien, hvilket udelukker, at der foreligger uopsættelighed.
- 38 Ingen af de argumenter, som Kongeriget Spanien har fremsat heroverfor, kan tages til følge.
- 39 Kongeriget Spanien har for det første anført, at den skrivelse af 9. januar 2015, der er udfærdiget af en tjeneste under Kommissionen og ikke af kommissærkollegiet, hverken kan anses for en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF eller en retsakt, der kan vedtages i henhold til forordning nr. 659/1999. Denne skrivelse udgør blot et synspunkt, der ikke har bindende karakter, og som hverken supplerer eller ændrer den anfægtede afgørelse, som begæringen om udsættelse vedrører. Efter Kongeriget Spaniens opfattelse følger det heraf, at den anfægtede afgørelse fortsat har virkninger, og at enhver offentlig myndighed har pligt til at gennemføre den i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999. Så længe Retten ikke faktisk har besluttet at udsætte den anfægtede afgørelse, skal samtlige spanske administrative myndigheder og retter sikre overholdelsen af de forpligtelser, der fastlægges i denne afgørelse, herunder pligten til at tilbagesøge den tildelte støtte.
- 40 Det bemærkes i denne henseende, at vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt det er uopsætteligt, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler anordner foreløbige forholdsregler, afhænger af den faktiske situation, som den part, der har fremsat begæringen om sådanne forholdsregler, befinder sig i. Den påståede uopsættelighed er med andre ord kun godtgjort, såfremt den nævnte part faktisk er udsat for en overhængende og faktisk risiko for at ville lide en alvorlig og uoprettelig skade, hvorimod en rent hypotetisk risiko ikke er tilstrækkelig i denne henseende. Den blotte eksistens af en retlig forpligtelse kan således i princippet ikke skabe en situation, der medfører uopsættelighed for den berørte part, og som gør det påkrævet at anordne foreløbige forholdsregler, så længe der ikke er vedtaget bindende gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at gennemtvinge en overholdelse af den nævnte forpligtelse.
- 41 Det følger eksempelvis af fast retspraksis, at det som led i en begæring om foreløbige forholdsregler, der angår en afgørelse fra Kommissionen, hvorved der udstedes et pålæg om at tilbagesøge statsstøtte, tilkommer støttemodtageren over for dommeren ved Unionens retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler at godtgøre, at de nationale retsmidler, der står til den pågældendes rådighed i national

ret for at modsætte sig den omgående tilbagesøgning af støtten på nationalt plan, ikke gør det muligt som følge af den pågældendes økonomiske situation at undgå at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade. I mangel af godtgørelse heraf, dvs. hvis den nævnte støttemodtager faktisk kan opnå beskyttelse ved en national ret, vil dommeren ved Unionens retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler fastslå, at der ikke foreligger uopsættelighed i den sag, der er forelagt ham (jf. i denne retning kendelse Elan mod Kommissionen, nævnt i præmis 33 ovenfor, EU:T:2013:122, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis), og dette selv om Kommissionens afgørelse fortsat har retsvirkninger og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den beskyttelse, der tildeles på nationalt plan er forenelig med EU-retten. Så længe de nationale myndigheder, der i medfør af en afgørelse fra Kommissionen har pligt til at tilbagesøge en statsstøtte, faktisk undlader at anordne en obligatorisk tilbagebetaling heraf, foreligger der endvidere ikke en tilstrækkelig overhængende risiko for støttemodtageren, som kan begrunde en udsættelse af den pågældende afgørelse (jf. i denne retning kendelse Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 25 ovenfor, EU:T:2013:396, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 I denne forbindelse bemærkes navnlig, at den af Kongeriget Spanien påberåbte opfattelse, hvorefter der skal sondres mellem den retligt bindende virkning af den anfægtede afgørelse, som er vedtaget af kommissærkollegiet, og de synspunkter, som en tjeneste under Kommissionen giver udtryk for, således som det fremgår af skrivelsen af 9. januar 2015 fra Generaldirektøren for GD for »Konkurrence« og af de bemærkninger, der er fremsat af ansatte ved Kommissionens juridiske tjeneste i forbindelse med den foreliggende sag om foreløbige forholdsregler, ikke er relevant for så vidt angår tvister om foreløbige forholdsregler.
- 43 Dels må det medgives, at Kommissionen har mulighed for på ethvert stadium af en retssag, der vedrører en afgørelse, som kommissærkollegiet har vedtaget, at give afkald på at gennemføre den pågældende afgørelse (jf. i denne retning kendelse Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 25 ovenfor, EU:T:2013:396, præmis 40), idet et sådant afkald kan gives af de ansatte ved Kommissionens juridiske tjeneste, der er bemyndiget til at repræsentere Kommissionen i den pågældende sag. Kongeriget Spanien har imidlertid ikke hævdet, at Kommissionens ansatte overskred grænserne for deres bemyndigelse, da de i forbindelse med den foreliggende sag oplyste, at skrivelsen af 9. januar 2015 faktisk indebar en forlængelse af fristen for at gennemføre den tilbagesøgningsforpligtelse, som var fastsat i den anfægtede afgørelse, indtil Domstolen har taget stilling til de ovenfor nævnte appeller, og at de spanske myndigheder derfor kunne udsætte tilbagesøgningen, uden at dette indebar en tilsidesættelse af EU-retten (jf. præmis 35 ovenfor).
- 44 Dels står det fast, at det er den kompetente tjeneste under Kommissionen og ikke kommissærkollegiet på eget initiativ, der i givet fald kan foreslå vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at indlede en sag, der har til formål at tvinge de nationale myndigheder til at gennemføre en afgørelse, at udstede et pålæg over for dem eller at sanktionere deres undladelse. Under disse omstændigheder har Kongeriget Spanien ikke på nuværende tidspunkt noget at frygte fra Kommissionens side, idet den kompetente tjeneste under Kommissionen, dvs. GD for »Konkurrence«, har givet Kongeriget Spanien en forsikring om, at en udsættelse af tilbagesøgningsforanstaltningerne ikke vil give den anledning til at indlede en traktatbrudssag, der kan føre til pålæggelsen af en bøde. Henset til det løfte, som den nævnte tjeneste har afgivet, forekommer det endvidere meget usandsynligt, at denne tjeneste agter »at give et forvrænget billede af den virkelighed, der ligger til grund for sagen« i sin beretning om statsstøtte (jf. præmis 29 ovenfor), såfremt det antages, at en sådan offentliggørelse kan forvolde Kongeriget Spanien en alvorlig og uoprettelig skade.
- 45 Det følger heraf, at Kongeriget Spanien ikke har godtgjort, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt som følge af de skadelige virkninger, som en tilbagesøgning af den påståede statsstøtte vil have for funktionen af den nationale administration, herunder navnlig for skattemyndighederne.

- 46 I det tilfælde, at Kommissionen ikke fastholder sin velvillige indstilling over for de spanske myndigheder, og på et givent tidspunkt kræver af dem, at de omgående skal foretage den i den anfægtede afgørelse fastsatte tilbagesøgning, har Kongeriget Spanien under alle omstændigheder mulighed for at påberåbe sig denne nye omstændighed og fremsætte en ny begæring om foreløbige forholdsregler i henhold til procesreglementets artikel 109.
- 47 Kongeriget Spanien har imidlertid anført, at de spanske retter under alle omstændigheder over for borgerne skal sikre, at der drages alle konsekvenser af en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF med hensyn til tilbagebetaling af den støtte, der er tildelt i strid med denne bestemmelse. Disse retter skal således træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme den anfægtede afgørelse, så længe Retten ikke har udsat denne afgørelse, for så vidt som afgørelsen foreskriver tilbagesøgning af den ulovlige og uforenelige støtte. Hvad angår skrivelsen af 9. januar 2015 (jf. præmis 34 ovenfor) og de erklæringer, der er fremsat i forbindelse med denne sag (jf. præmis 35 ovenfor), er der tale om synspunkter, som Kommissionen har givet udtryk for, og som derfor ikke kan betragtes som bindende for den nationale ret (jf. i denne retning dom af 13.2.2014, Mediaset, C-69/13, Sml., EU:C:2014:71, præmis 28).
- 48 Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes. Det er nemlig tilstrækkeligt at erindre om, at Kongeriget Spanien i det foreliggende tilfælde skal godtgøre, at en omgående gennemførelse af den anfægtede afgørelse risikerer at forvolde alvorlig skade på gennemførelsen af dets statslige opgaver og den offentlige orden i Spanien (jf. præmis 25 ovenfor). Kongeriget Spanien har imidlertid hverken hævdet eller godtgjort, at de spanske retter allerede er eller risikerer at blive overbelastet af sager vedrørende overholdelsen af den tilbagesøgningsforpligtelse, der er fastslået i den anfægtede afgørelse, i et sådant omfang, at det spanske retssystems funktion vil blive bragt alvorligt i fare. Kongeriget Spanien har heller ikke påberåbt sig, at der ved de spanske retter er anlagt sager, der som følge af deres art og rækkevidde, kan få alvorlige og gennemgribende konsekvenser for den offentlige orden.
- 49 Under alle omstændigheder har Kongeriget Spanien kun henvist til 94 virksomheder, der vil kunne blive påvirket af den anfægtede afgørelse som adressater for et pålæg om at tilbagesøge den ulovlige tildelte støtte (jf. præmis 31 ovenfor). Det forekommer næppe muligt, at behandlingen af et sådant antal sager kan påvirke det spanske retssystems funktion. Det bemærkes i øvrigt, at den nationale ret inden for rammerne af sådanne tvister uden at være retligt bundet af de ovenfor nævnte synspunkter, som Kommissionen har givet udtryk for, henset til princippet om loyalt samarbejde, skal anvende disse som et af de forhold, der indgår i vurderingen, i det omfang de elementer, der er indeholdt i disse synspunkter, har til formål at lette de nationale myndigheders udførelse af opgaver i forbindelse med gennemførelsen af beslutningen om tilbagesøgning (jf. i denne retning dom Mediaset, nævnt i præmis 47 ovenfor, EU:C:2014:71, præmis 31).
- 50 Kongeriget Spanien har endelig anført, at det har en interesse i at kunne skabe et retligt og skattemæssigt miljø for de økonomiske operatører, der ikke er præget af usikkerhed. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at en opretholdelse af virkningerne af den anfægtede afgørelse, når der henses til den retsusikkerhed, som Kommissionen har skabt, ikke giver klare retningslinjer for hverken skattemyndighederne, de nationale retter eller virksomhederne, idet sidstnævnte er tvunget ved selvangivelse selv at foretage den årlige beregning af den selskabsskat, som de skal betale.
- 51 Det må i denne forbindelse fastslås, at den retsusikkerhed, som Kongeriget Spanien har kritiseret, ikke er opstået som følge af den anfægtede afgørelse og følgelig ikke kan fjernes ved at udsætte gennemførelsen af denne afgørelse. Kommissionen rejste nemlig allerede tvivl om lovligheden af den nævnte foranstaltning og dens forenelighed med det indre marked, da den i 2013 indledte den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende den nye skatteforanstaltning, idet den pålagde de spanske myndigheder at indstille enhver ulovlig støtte, der var baseret på anvendelsen af denne foranstaltning (jf. præmis 4 ovenfor). Denne usikkerhed vil imidlertid fortsat bestå, indtil Domstolen har taget stilling til de appeller, som Kommissionen har iværksat til prøvelse af domme Autogrill España mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:939), og Banco Santander og Santusa mod

Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor (EU:T:2014:938) (jf. præmis 36 ovenfor). Den nævnte usikkerhed synes i øvrigt ikke at have medført uoverkommelige hindringer for virksomhederne, de nationale retter og skattemyndighederne. Det bør nemlig være muligt for virksomhederne foreløbigt i forbindelse med deres selvangivelse at anvende den nye skatteforanstaltning under udtrykkeligt forbehold for Domstolens senere afgørelse, mens skattemyndighederne og de nationale retter kan træffe foreløbige afgørelser under det samme forbehold eller udsætte de for dem verserende sager, indtil Domstolens afgørelse foreligger.

- 52 På baggrund af det ovenstående må dommeren i sager om foreløbige forholdsregler nødvendigvis fastslå, at Kongeriget Spanien ikke har bevist, at det vil lide en alvorlig og uoprettelig skade, hvis der ikke træffes afgørelse om at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Betingelsen om uopsættelighed er således ikke opfyldt.
- 53 Da der ikke foreligger uopsættelighed kan begæringen om foreløbige forholdsregler ikke tages til følge, hvorfor det ikke er nødvendigt at foretage en afvejning af de involverede interesser (jf. i denne retning kendelse af 14.12.1999, DSR-Senator Lines mod Kommissionen, C-364/99 P(R), Sml., EU:C:1999:609, præmis 61).
- 54 Under disse omstændigheder ophæves kendelsen af 8. januar 2015 (jf. præmis 9 ovenfor).

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTENS PRÆSIDENT:

- 1) **Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.**
- 2) **Kendelsen af 8. januar 2015 afsagt i sag T-826/14 R ophæves.**
- 3) **Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.**

Således bestemt i Luxembourg den 27. februar 2015.

E. Coulon
Justitssekretær

M. Jaeger
Afdelingsformand