



Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT

19. juli 2016*

»Særlige rettergangsformer — statsstøtte — skattefritagelse for overskydende fortjeneste for visse multinationale koncerner — skattefritagelse indrømmet på grundlag af forhåndsafgørelser (tax rulings) — afgørelse, der fastslår støtteordningens uforenelighed med det indre marked, og som pålægger tilbagesøgning af den udbetalte støtte — anmodning om udsættelse af gennemførelse — ingen uopsættelighed«

I sag T-131/16R,

Kongeriget Belgien ved C. Pochet og J.-C. Halleux, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne M. Segura Catalán og M. Clayton,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved P.-J. Loewenthal og B. Stromsky, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

vedrørende en anmodning på baggrund af artikel 278 TEUF og 279 TEUF om iværksættelse af foreløbige forholdsregler med henblik på udsættelse af gennemførelsen af artikel 2, 3 og 4 i Kommissionens afgørelse C(2015) 9887 final af 11. januar 2016 om skattefritagelse for overskydende fortjeneste, statsstøtteordning SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN), iværksat af Kongeriget Belgien,

har

RETTENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

Kendelse

Tvistens baggrund, retsforhandlinger og parternes påstande

- 1 Den foreliggende sag vedrører Kommissionens afgørelse K (2015) 9887 final af 11. januar 2016 om skattefritagelse for overskydende fortjeneste, statsstøtteordning SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) iværksat af Kongeriget Belgien (herefter »den anfægtede afgørelse«) vedrørende en særlig belgisk skatteordning, nemlig ordningen med skattefritagelse for overskydende fortjeneste hos belgiske selskaber, der tilhører multinationale koncerner. Denne ordnings hovedbestanddel er en ordning med

* Processprog: engelsk.

forhåndsafgørelser vedrørende overskydende fortjeneste (herefter »skatteordningen for overskydende fortjeneste«), som gør det muligt for et belgisk selskab, der tilhører en multinational koncern, at justere sit beskatningsgrundlag.

- 2 Kongeriget Belgien har henvist til, at skatteordningen for overskydende fortjeneste hviler på armslængdeprincippet, som anvendes i vid udstrækning på området for international beskatning, og som er anerkendt i modeloverenskomsten fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).

Dette princip har til formål at garantere, at værdien af grænseoverskridende transaktioner, som foretages inden for en multinational koncern, afspejler deres faktiske økonomiske værdi, dvs. den værdi, der følger af de forhold og de betingelser, som ville have været gældende, såfremt transaktionerne ikke var foretaget mellem to parter, der var indbyrdes forbundne, hvilket gør det muligt at betragte hvert enkelt selskab, som er en del af den samme koncern, som en uafhængig, skattepligtig enhed.

- 3 Kongeriget Belgien har nærmere forklaret, at den kompetente skattemyndighed inden for rammerne af den omhandlede fritagelsesordning undersøger det enkelte selskabs individuelle forhold og vedtager en forhåndsafgørelse, der fastsætter de betingelser, hvorunder ordningen finder anvendelse. I en sådan forhåndsafgørelse fastsættes de frie markedspriser, der anvendes på transaktionerne mellem den belgiske koncernenhed og de selskaber, den er forbundet med, på grundlag af en rapport om interne koncernafregningspriser. Når disse afregningspriser anvendes på transaktionerne, vil den belgiske enhed, som spiller en central rolle i den multinationale koncern, i princippet tilskrives restoverskuddet af disse transaktioner. På grundlag af en anden rapport om interne koncernafregningspriser bliver den potentielle »overskydende fortjeneste« fastsat. I den forbindelse tages der højde for, at en del af restoverskuddet udspringer af den merværdi, der opstår som følge af de aktiviteter, der udøves af den belgiske enhed, og at en anden del af restoverskuddet svarer til stordriftsfordele, såsom synergieffekter eller andre fordele som følge af enhedens deltagelse i en multinational koncern. I restoverskuddet svarer den overskydende fortjeneste til det overskud, som en sammenlignelig virksomhed ikke ville kunne have opnået, såfremt virksomheden var selvstændig. Der er herved tale om overskud for den belgiske enhed, der overstiger armslængdeavancen.
- 4 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at det alene er den overskydende fortjeneste, som – på grundlag af rapporter om interne koncernafregningspriser, der ikke skal tilskrives de belgiske transaktioner for selskabet, der er skattepligtigt i Belgien, og som derfor ikke er en del af dette selskabs armslængdeavance – kan reduceres i beskatningsgrundlaget inden for rammerne af den omhandlede ordning. Ifølge Kongeriget Belgien afspejler det resterende overskud det overskud, som er opnået af den belgiske enhed, og som beskattes af de belgiske myndigheder i henhold til de belgiske skattebestemmelser, hvorimod de overskud, som er et resultat af det forhold, at man tilhører en multinational koncern, ikke hører under den belgiske beskatningskompetence.
- 5 I den anfægtede afgørelse har Europa-Kommissionen konkluderet, at skatteordningen for overskydende fortjeneste indebærer, at der ydes statsstøtte til modtagerne. Denne ordning afviger fra den generelle regel i belgisk skatteret, hvorefter selskaber hjemhørende i Belgien, eller som udøver deres aktiviteter igennem selskaber med fast driftssted beliggende i Belgien, beskattes af deres samlede skattepligtige overskud, beregnet med udgangspunkt i deres faktisk bogførte overskud. Således vil en del af det bogførte overskud for multinationale koncerners belgiske enheder være skattefrit for så vidt angår belgisk selskabsskat, hvilket fører til en forskellig behandling af selskaber, der befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, henset til det formål, der forfølges med den ovenfor nævnte generelle regel, som er at beskatte overskuddet i alle selskaber, der er skattepligtige i Belgien.
- 6 I den anfægtede afgørelse har Kommissionen subsidiært redegjort for, at uanset at man kan antage, at referenceordningen omfatter en generel regel om, at selskaber i en multinational koncern, der er hjemmehørende i Belgien, ikke skulle beskattes af en fortjeneste, som overstiger en fortjeneste efter

armslængdeprincippet, er fritagelsen for overskydende fortjeneste en forkert anvendelse af armslængdeprincippet og dermed en afvigelse herfra. Således indebærer denne afvigelse, at multinationale koncerners belgiske enheder indrømmes en skattefritagelse af en del af deres armslængdeavance, hvilket fører til en forskelsbehandling af virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, med hensyn til det formål, der forfølges med den almindelige selskabsskatteordning i Belgien.

- 7 Som følge heraf bestemmer artikel 1 i den anfægtede afgørelse, at skattefritagelsesordningen for overskydende fortjeneste udgør støtte; jf. artikel 107, stk. 1, TEUF, som er uforenelig med det indre marked og er iværksat ulovligt af Belgien i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Afgørelsens artikel 2, stk. 1-4, pålægger Kongeriget Belgien at tilbagesøge den uforenelige og ulovlige støtte hos modtagerne heraf, idet det præciseres, at de beløb, der skal tilbagebetales, beregnes med renters rente, samt at ethvert beløb, som endnu ikke er tilbagesøgt hos støttemodtagere efter tilbagesøgningen, tilbagesøges hos den koncern, støttemodtageren er en del af. Ifølge artikel 3 skal tilbagesøgningen være øjeblikkelig og effektiv, og Kongeriget Belgien skal sikre, at den anfægtede afgørelse efterkommes fuldt ud senest fire måneder efter meddelelsesdatoen. Afgørelsens artikel 4 pålægger Kongeriget Belgien dels senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse til Kommissionen at fremsende listen over modtagerne af støtten og det samlede støttebeløb (hovedstol og rente), som hver enkelt støttemodtager skal tilbagebetale, dels at holde Kommissionen løbende orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme den anfægtede afgørelse, indtil den omhandlede støtte er fuldt ud tilbagebetalt.
- 8 I sin pressemeddelelse af 11. januar 2016 vedrørende den anfægtede afgørelse vurderede Kommissionen, at det samlede beløb, der skal tilbagesøges, i alt beløber sig til ca. 700 mio. EUR, og at de belgiske myndigheder skal tage kontakt til omkring 35 multinationale selskaber.
- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. marts 2016 har Kongeriget Belgien anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.
- 10 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 26. april 2016 har Kongeriget Belgien indgivet den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler, hvori den i det væsentlige har nedlagt følgende påstande:
 - Gennemførelsen af artikel 2, 3 og 4 i den anfægtede afgørelse udsættes, indtil Retten har truffet afgørelse i hovedsagen.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 11 I sit indlæg vedrørende anmodningen om foreløbige forholdsregler, indleveret til Rettens Justitskontor den 17. maj 2016, har Kommissionen nedlagt følgende påstande:
 - Anmodningen forkastes.
 - Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 12 Det fremgår dels af artikel 278 TEUF, sammenholdt med artikel 279 TEUF, dels af artikel 256, stk. 1, TEUF, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, hvis denne skønner, at forholdene kræver det, kan udsætte gennemførelsen af en retsakt, der er anfægtet for Retten, eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler. Ikke desto mindre opstiller artikel 278 TEUF princippet om, at søgsmål ikke har opsættende virkning, idet der er en formodning for, at de af Den Europæiske Unions institutioner vedtagne retsakter er lovlige. Det er derfor kun undtagelsesvis, at dommeren i sager om

foreløbige forholdsregler kan udsætte gennemførelsen af en over for Retten anfægtet retsakt eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler (jf. kendelse af 11.11.2013, CSF mod Kommissionen, T-337/13 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:599, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 13 Herudover bestemmer artikel 156, stk. 4, i Rettens procesreglement, at anmodninger om foreløbige forholdsregler skal angive sagens genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den foreløbige forholdsregel, anmodningen vedrører, umiddelbart forekommer begrundet. Således kan dommeren i sager om foreløbige forholdsregler udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at disse er umiddelbart begrundede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt de er uopsættelige, dvs. at det for at undgå alvorlig og uoprettelig skade for den, der fremsætter anmodningen, er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkning, inden der træffes afgørelse i hovedsagen. Disse betingelser er kumulative, således at de foreløbige forholdsregler skal forkastes, såfremt en af betingelserne ikke er opfyldt (jf. kendelse af 11.11.2013, CSF mod Kommissionen, C-337/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:599, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 14 I forbindelse med den samlede vurdering råder dommeren i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit, under hensyntagen til sagens omstændigheder, afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves, samt rækkefølgen heraf, når ingen bestemmelse pålægger ham at anvende et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal endvidere i givet fald foretage en afvejning af de involverede interesser (jf. kendelse af 11.11.2013, CSF mod Kommissionen, C-337/13 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:599, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 15 Henset til sagens akter er dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler af den opfattelse, at Retten er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse om den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler, uden at det forinden er nødvendigt at høre parternes mundtlige bemærkninger.
- 16 Omstændighederne i denne sag kræver, at det først skal undersøges, hvorvidt kravet om uopsættelighed er opfyldt.
- 17 I denne forbindelse har Kongeriget Belgien henledt opmærksomheden på den retsusikkerhed, der følger af Kommissionens nye tilgang i forhold til definitionen af en medlemsstats beskatningskompetence og dens nye definition af »armslængdeprincippet«. Som følge af denne retsusikkerhed, som er uden fortilfælde, er det højst sandsynligt, at visse virksomheder vil beslutte sig for at forlade Belgien, eller ikke længere vil investere dér, hvilket vil forvolde uoprettelig skade på den belgiske økonomi.
- 18 Derudover frygter Kongeriget Belgien, at en gennemførelse af den anfægtede afgørelse vil forvolde det uoprettelig skade, idet de belgiske skattemyndigheder herved vil skulle indhente samtlige oplysninger hos selskaber, på ny vil skulle undersøge og på ny vil skulle beregne den skat, som det enkelte selskab burde have betalt, såfremt skatteordningen for overskydende fortjeneste ikke havde fandets, samt kræve tilbagebetaling af beløbet med dertil hørende renter. Herudover vil disse myndigheder skulle tage kontakt til deres kolleger i de øvrige medlemsstater samt til visse tredjelande med henblik på at fastslå, hvorvidt den del af den overskydende fortjeneste, der ikke er blevet beskattet i Belgien, er blevet eller skal beskattes andetsteds. Dette arbejde vil medføre en enorm forvaltningsmæssig byrde for administrationen i et relativt lille land, som ikke har så mange personalemæssige ressourcer til sin rådighed. Kongeriget Belgien har gjort gældende, at såfremt den anfægtede afgørelse annulleres, vil Kongeriget Belgien stå over for en alvorlig og uoprettelig skade som følge af den omfattende

forvaltningsmæssige byrde, der skal løftes for først at beregne størrelsen af det beløb, der skal tilbagesøges som følge af den anfægtede afgørelse, der er helt uklar, og dernæst at skulle tilbagebetale de tilbagesøgte beløb.

- 19 Kongeriget Belgien har tilføjet, at såfremt en tilbagesøgning af de beløb, der er blevet kvalificeret som ulovlig statsstøtte og uforenelige med det indre marked, blev iværksat, ville de virksomheder, hvorfra denne støtte skulle tilbagesøges, tage retslige skridt. Såvel de nationale retsinstanser som de internationale voldgiftsretter skulle herved tage stilling til mange krævende og komplekse tvister iværksat af selskaber, som vil kræve skadeserstatning og renter.
- 20 I denne sammenhæng har Kongeriget Belgien mindet om, at der ifølge retspraksis i visse tilfælde kan være grunde til at opløde kravet om uopsættelighed, når fumus boni juris er særligt alvorlig. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan på denne måde allerede tage hensyn til det uforholdsmæssigt vanskelige i at påvise den uopsættelige karakter af den angivelige skade, og dermed anerkende, at primærretten, altså artikel 278 TEUF og 279 TEUF, har forrang for al sekundær lovgivning. Intet forhindrer i et sådant tilfælde dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i at anvende disse artikler direkte og træffe afgørelse om udsættelse af gennemførelsen, hvis denne vurderer, at »forholdene kræver det«, eller at foreskrive »nødvendige« foreløbige forholdsregler som følge af den anfægtede foranstaltnings åbenbare ulovlighed, når denne f.eks. tilsyneladende er blottet for enhver form for lovlighed.
- 21 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at uopsættelighedsbetingelsen ikke er opfyldt.
- 22 I denne henseende skal det bemærkes, at 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 (kendelse af 19.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12 R, EU:T:2012:447, præmis 36, af 17.1.2013, Slovenien mod Kommissionen, T-507/12 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:25, præmis 14, og af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T-826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 24).
- 23 Med hensyn til de i den forbindelse nødvendige beviser følger det af fast retspraksis, at den part, der anmoder om iværksættelse af en foreløbig forholdsregel, skal fremlægge konkrete og præcise oplysninger over for dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, som er underbygget af detaljerede dokumenter, der påviser den påberåbte situation, og som gør det muligt at undersøge de konsekvenser, det sandsynligvis vil have, hvis de begærede forholdsregler ikke anordnes. Denne part skal således ved behørig dokumentation fremlægge de oplysninger, der kan give et retvisende og fuldstændigt billede af situationen, som parten hævder kan begrunde indrømmelse af den nævnte forholdsregel (jf. kendelse af 17.1.2013, Slovenien mod Kommissionen, T-507/12 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:25, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 Da den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler er indgivet af Kongeriget Belgien, skal det bemærkes, at medlemsstaterne er ansvarlige for de interesser, der på nationalt niveau anses for almene. Følgelig kan de forsvare disse interesser inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler og anmode om iværksættelse heraf, navnlig med henvisning til, at den omstridte foranstaltning risikerer at forvolde alvorlig skade på gennemførelsen af deres statslige opgaver og den offentlige orden. Medlemsstaterne kan tillige henvise til skader, der vil kunne ramme en hel sektor af deres økonomi, bl.a. når den anfægtede foranstaltning kan have skadelig indflydelse på beskæftigelsesniveauet og på leveomkostningerne. Derimod er det ikke tilstrækkeligt, at medlemsstaterne henviser til den skade, et begrænset antal virksomheder vil kunne lide, når de sidstnævnte, individuelt set, ikke repræsenterer en hel sektor inden for den nationale økonomi (jf. i denne retning kendelse af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T-826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

- 25 I den foreliggende sag må det vedrørende Kongeriget Belgiens henvisning til, at det er sandsynligt, at visse af de selskaber, der har draget nytte af skatteordningen for overskydende fortjeneste, som følge af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse vil flytte deres aktiviteter ud af Belgien, eller at de beslutter sig for ikke længere at investere i Belgien, konstateres, at Kongeriet Belgien ikke har gjort gældende, og så meget desto mindre har godtgjort, at disse virksomheder – som det end ikke har angivet antallet af – er repræsentative for en nærmere bestemt sektor inden for den belgiske økonomi, og at det forhold, at de vil blive berørt af den anfægtede afgørelse, kan have en skadelig indflydelse på beskæftigelsesniveauet og på leveomkostningerne for en bestemt del af økonomien eller en bestemt belgisk region (jf. i denne retning og analogt kendelse af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T 826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 31).
- 26 Således har Kongeriget Belgien ikke givet et retvisende og fuldstændigt billede af den økonomiske situation, som det har påberåbt sig som begrundelse for uopsætteligheden, således som det i henhold til retspraksis er påkrævet. Under disse omstændigheder kan dommeren i sager vedrørende foreløbige forholdsregler ikke fastslå, at der foreligger uopsættelighed, ved alene at lægge Kongeriget Belgiens henvisning til visse selskabers frygtede adfærd til grund. Set i lyset af de foreløbige forholdsreglers karakter af undtagelser (jf. præmis 12 ovenfor), kan en sådan foranstaltning således alene iværksættes, såfremt anmodningen herom indeholder oplysninger, der giver et retvisende og fuldstændigt billede af den foreliggende situation, og kun såfremt anmodningen er baseret på beviselementer (jf. i denne retning kendelse af 17.1.2013, Slovenien mod Kommissionen, T507/12 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:25, præmis 18 og 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det samme gør sig gældende for så vidt angår Kongeriget Belgiens anbringende, hvorefter det forhold, at dets skattemyndighed er en myndighed i »et relativt lille land, som har færre menneskelige ressourcer til sin rådighed«, skulle medføre en uforholdsmæssigt stor administrativ byrde, såfremt de først skulle beregne størrelsen af de støttebeløb, der skal tilbagesøges, og derefter, såfremt den anfægtede afgørelse efterfølgende måtte blive annulleret, beregne størrelsen af de inddrevne beløb, der skal tilbagebetales. Kongeriget Belgien har begrænset sig til at opregne rent abstrakte og hævdede administrative vanskeligheder uden herved nærmere at forklare fordelingen af de menneskelige ressourcer, der er til rådighed for skattemyndighederne, uden herved at præcisere de hævdede uforholdsmæssigt høje udgifter, som disse ville blive påført, og uden herved – på grundlag af konkrete skattemæssige argumenter – at bestride 205.-211. betragtning til den anfægtede afgørelse, som netop omhandler tilbagesøgningsmetoden for beløb, som er kvalificeret som ulovlig statsstøtte og uforenelig med det indre marked.
- 28 Kongeriget Belgien har ej heller anfægtet Kommissionens synspunkt, som er udtrykt i den anfægtede afgørelses 202. betragtning, hvorefter en beregning af de beløb, der skal tilbagesøges, er let at foretage. Da skattefritagelsen for meroverskuddet svarer til en procentdel af overskuddet før skat i forhold til det overskud, der rent faktisk er blevet registreret i en concerns belgiske enhed, er det, for at fjerne den selektive fordel, der følger af ordningen, tilstrækkeligt at tilbagebetale forskellen mellem den skyldige skat på det faktisk opnåede overskud og den skat, der faktisk er betalt på baggrund af den omstridte ordning, forhøjet med rente af dette beløb fra den dato, hvor støtten blev indrømmet.
- 29 Idet Kongeriget Belgien ikke har præciseret antallet af virksomheder, der vil blive berørt af en eventuel tilbagesøgning, kan dommeren i sager om foreløbige forholdsregler alene henholde sig til det antal, der fremgår af bilaget til den anfægtede afgørelse, der omfatter ca. 50 virksomheder, eller til det antal, som Kommissionen har offentliggjort i sin pressemeddelelse af 11. januar 2016, dvs. ca. 35 virksomheder. Imidlertid synes et sådant antal tilbagesøgningsager, som skal behandles af de berørte myndigheder, ikke at påvirke den belgiske skattemyndigheds korrekte funktion (jf. analogt kendelse af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T-826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 48 og 49), og dette selv om det lægges til grund, at myndigheden er tvunget til at tage skridt til at foretage en fornyet undersøgelse og fornyede beregninger og til at tage kontakt til andre myndigheder, således som anført af Kongeriget Belgien (jf. præmis 18 ovenfor).

- 30 Selv om Kongeriget Belgien frygter, at de selskaber, hos hvem støtten skal tilbagesøges, anlægger sag, hvilket indebærer, at der vil blive anlagt mange krævende og komplekse tvister for retsinstanser, er det endvidere tilstrækkeligt at fastslå, at Kongeriget Belgien har undladt at godtgøre, at de belgiske retsinstanser risikerer at blive oversvømmet af appelsager rettet mod de belgiske skattemyndigheders tilbagesøgninger i et sådant omfang, at det belgiske retssystemets korrekte funktion herved ville blive bragt i fare. Det er navnlig vigtigt at minde om, at eftersom Kongeriget Belgien har undladt præcist at angive antallet af virksomheder, der vil blive berørt af en eventuel tilbagesøgning, skal dommeren i sager om foreløbige forholdsregler tage udgangspunkt i, at de belgiske dommere skal tage stilling til maksimalt 50 appelsager (jf. præmis 29 ovenfor). Imidlertid synes behandlingen af et sådant antal appelsager ikke at kunne påvirke det belgiske retssystemets korrekte funktion (jf. i denne retning, kendelse af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 48 og 49).
- 31 I det omfang Kongeriget Belgien har henvist til kendelse af 19. september 2012, Grækenland mod Kommissionen (T-52/12 R, EU:T:2012:447), til støtte for sit argument om risikoen for, at skattemyndighederne og retssystemet vil komme til at fungere dårligt, bemærkes, at anerkendelsen af uopsættelighed i den sag, der gav anledning til den nævnte kendelse, hvilede på en helhed af omstændigheder, der var helt særlige for Grækenland i 2012 (herefter »den græske sag«).
- 32 I den græske sag tog Rettens præsident – med hensyn til risikoen for, at udførelsen af statslige opgaver ville blive bragt i fare for den hellenske republik – da også navnlig hensyn til det forhold, at antallet af modtagere af den berørte støtteordning, dvs. de græske landmænd, hos hvem de græske myndigheder skulle foretage tilbagesøgning af støtten, androg flere hundredetusinder, og at disse landmænd, sammen med deres familier, udgjorde en betydelig andel af den samlede græske befolkning. Ifølge Rettens præsident ville så omfattende en tilbagesøgning kunne have skadelige konsekvenser for skattemyndighederne, hvis absolutte prioritet var kampen mod skattesvig og forfølgelsen af de »store skatteunddragere«, der ville kunne resultere i op til 20 mia. EUR, dvs. et beløb, der er 50 gange højere end det beløb, der ville skulle tilbagesøges i landbrugssektoren, så meget desto mere, som det var meget forudsigeligt, at en betydelig del af de hundredetusinder af modtagere ville nægte at betale de krævede beløb, hvilket ville nødvendiggøre et massivt indgreb fra skatteforvaltningens ansatte, hvis antal dog ikke var steget (jf. i denne retning kendelse af 19.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12 R, EU:T:2012:447, præmis 44-47).
- 33 Hertil kom, at der i den græske sag var risiko for forstyrrelse af den offentlige orden. I denne forbindelse tog Rettens præsident hensyn til, at det sociale klima i Grækenland var præget af en svækkelse af tilliden til de offentlige myndigheder, og at der var en generel utilfredshed og en følelse af uretfærdighed, idet Rettens præsident fremhævede, at de voldsomme demonstrationer mod de offentlige græske myndigheders store økonomiske besparelser var voksende, således at tilbagesøgning af de omtvistede betalinger i hele landbrugssektoren kunne have udløst demonstrationer, der kunne udvikle sig til vold og dramatiske forhold, hvilket ville have medført en alvorlig og uoprettelig skade, som den hellenske republik lovligt kunne påberåbe sig (jf. i denne retning kendelse af 19.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12 R, EU:T:2012:447, præmis 48 og 49).
- 34 Det er imidlertid åbenlyst, at Kongeriget Belgien ikke til støtte for sit anbringende om uopsættelighed på nogen måde kan påberåbe sig forhold svarende til dem, der kendetegnede den græske sag.
- 35 Endelig bemærkes, at i det omfang Kongeriget Belgien er af den opfattelse, at kravet om uopsættelighed bør lempes, eftersom der foreligger en særligt alvorlig *fumus boni juris*, må det fastslås, at denne medlemsstat – i stedet for at gøre gældende, at der foreligger *fumus boni juris* af en sådan art – i anmodningen om foreløbige forholdsregler har henvist til retspraksis, hvorefter betingelsen om *fumus boni juris* er opfyldt, såfremt mindst ét af de anbringender, der er gjort gældende til støtte for hovedsagen, er relevant *prima facie* eller under alle omstændigheder ikke forekommer grundløst, idet anbringendet antyder, at der foreligger et særligt vanskeligt juridisk problem, hvis løsning ikke er indlysende, og som derfor kræver en detaljeret undersøgelse, der henhører under hovedsagen. Ydermere, og fortsat i forbindelse med anmodningen om foreløbige

forholdsregler, er Kongeriget Belgien – efter at have sammenfattet de fem anbringender fremført til støtte for hovedsagen – af den opfattelse, at svaret på de rejste juridiske spørgsmål ikke umiddelbart er indlysende, og at det kræver en nøje undersøgelse, som henhører under hovedsagen, og har nedlagt påstand for Rettens præsident om at »betragte søgsmålet som ikke åbenbart grundløs, eftersom de spørgsmål, som er genstand for sagen, er tilstrækkeligt relevante og alvorlige til, at fumus boni juris foreligger i nærværende sag«.

- 36 Det følger heraf, at betingelsen for den ønskede lempelse, når henses til Kongeriget Belgiens egen argumentation, ikke er opfyldt i den foreliggende sag.
- 37 Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at en lempelse af de betingelser, der finder anvendelse ved vurdering af, om der foreligger uopsættelighed, alene kan indrømmes i forbindelse med tre typer af tvister, hvori det forekommer urimeligt vanskeligt eller endog umuligt af systemiske grunde at opfylde disse betingelser, således som disse er fastsat i procesreglementet og som oftest er fortolket i retspraksis.
- 38 I denne forbindelse skal tvister om restriktive foranstaltninger nævnes først. I den henseende skal det bemærkes, at enhver anmodning om udsættelse af gennemførelsen af en restriktiv foranstaltning i princippet afslås, idet en sådan udsættelse vil kunne være til hinder for en fuldbyrdelse af disse foranstaltninger i det tilfælde, at den påstand om annullation, der er nedlagt i hovedsagen, ikke bliver taget til følge. En sådan udsættelse ville nemlig f.eks. gøre det muligt for en enhed, der er genstand for nævnte foranstaltninger, øjeblikkeligt at hæve alle midler i de banker, der er forpligtede til at sikre indefrysningen heraf, og at tømme sine bankkonti, inden der er truffet afgørelse i hovedsagen. Det ville således være muligt at omgå formålet med de restriktive foranstaltninger iværksat over for denne, selv om den anmodede foreløbige foranstaltning ikke på forhånd må ophæve følgerne af den afgørelse, der senere skal træffes i hovedsagen (jf. kendelse af 14.6.2012, Qualitest FZE mod Rådet, C-644/11 P(R), ikke trykt i Sml., EU:C:2012:354, præmis 73-77, og af 11.3.2013, Iranian Offshore Engineering & Construction mod Rådet, T-110/12 R, EU:T:2013:118, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Endvidere følger det af fast retspraksis, at en persons eller en enheds interesse i at få indrømmet en midlertidig frigørelse af sine midler sigter mod at opnå en fordel, som den pågældende ikke ville kunne opnå selv ved en dom om annullation. En sådan dom ville nemlig først få de af denne person eller enheds ønskede praktiske virkninger, dvs. en frigørelse af midler, på en dato, der ligger efter datoen for afsigelsen af denne dom, mens dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i første instans på denne dato vil have mistet enhver kompetence ratione temporis, og en fastfrysning af midlerne under alle omstændigheder kunne opretholdes på baggrund af vedtagelsen af en ny restriktiv foranstaltning, som, inden for den i artikel 60, stk. 2, i Den Europæiske Unions Domstols statut fastsatte frist, erstatter den annullerede forholdsregel. Som følge heraf er sagsøgerens interesse i at opnå en midlertidig frigørelse af sine midler ved hjælp af foreløbige forholdsregler ikke af en sådan karakter, at denne skal beskyttes af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning kendelse af 16.7.2015, National Iranian Tanker Company mod Rådet, T-207/15 R, EU:T:2015:535, præmis 55-58 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det er under hensyntagen til dette særlige forhold i sager om restriktive foranstaltninger, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i helt særlige tilfælde eventuelt kan vurdere, at der foreligger uopsættelighed, idet det er tvingende nødvendigt hurtigst muligt at afhjælpe en åbenlyst og meget alvorlig ulovlig situation, eller anvende artikel 278 TEUF direkte, hvilken bestemmelse tilhører den primære ret og dermed har forrang for procesreglementet (jf. i denne retning kendelse af 24.2.2014, HTTS og Bateni mod Rådet, T-45/14 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:85, præmis 50 og 51).
- 41 For det andet skal tvister vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter nævnes. Idet det blev fastslået, at retspraksis indtil da havde en systemisk effekt, der gjorde det praktisk umuligt for en afvist tilbudsgiver at påvise, at en afvisning af den pågældendes tilbud risikerede at forvolde uoprettelig

skade, vurderede dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, at et sådant resultat ikke var foreneligt med de krav, der følger af en effektiv foreløbig domstolsbeskyttelse, som er garanteret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Af denne grund er det nu anerkendt, at såfremt den afviste tilbudsgiver kan påvise, at der foreligger en særligt alvorlig fumus boni juris, kan det ikke kræves af den pågældende at han skal bevise, at han vil lide en uoprettelig skade, dog på den betingelse, at den pågældende indgiver sin anmodning om foreløbige forholdsregler inden for de påkrævede tidsfrister (jf. i denne retning kendelse af 23.4.2015, Kommissionen mod Vanbreda Risk & Benefits, C35/15 P(R), EU:C:2015:275, præmis 30 og 57).

- 42 For det tredje og afslutningsvis skal tvister vedrørende aktindsigt nævnes. For så vidt angår beskyttelsen af angiveligt fortrolige dokumenter har dommeren i sager om foreløbige forholdsregler fastslået, at selv om det ikke kan godtgøres, at den påberåbte uoprettelige skade foreligger, vil den accessoriske og dermed begrænsede karakter af dommerens beføjelser såvel som det forhold, at sagen om foreløbige forholdsregler er accessorisk og midlertidig i forhold til hovedsagen, være til hinder for en tilladelse til at offentliggøre visse individuelle oplysninger, der fremgår af disse dokumenter, når det ikke kan udelukkes, at den retsinstans, der behandler sagens realitet, ønsker at undersøge, hvorvidt der i forhold til de pågældende dokumenter på grund af deres art bør anlægges en generel formodning om fortrolighed, hvilket vil være til hinder for, at dokumenterne blev underlagt delvis aktindsigt. I princippet kan dommeren i sager om foreløbige forholdsregler således ikke, når henses til denne dommers rent accessoriske beføjelser, give adgang til delvis aktindsigt uden herved at fratage en afgørelse, der træffes af hovedsagens dommere, dens effektive virkning. Da disse betragtninger om arten af sagen om foreløbige forholdsregler er bestemmende for det endelige resultat af proceduren som sådan, finder disse betragtninger imidlertid ikke kun finde anvendelse på områderne med fumus boni juris og ved interesseafvejningen, men de skal også gøre det muligt for dommeren i sager om foreløbige forholdsregler efter omstændighederne direkte at anvende artikel 278 TEUF og 279 TEUF, som er primærretlige bestemmelser, der bemyndiger dommeren til at udsætte gennemførelsen af en retsakt, såfremt det fastslås, at »forholdene kræver det«, og til at foreskrive de »nødvendige« foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning kendelse af 25.7.2014, Deza mod ECHA, T-189/14 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:686, præmis 99-101, 104 og 105, og af 1.9.2015, Pari Pharma mod EMA, T235/15 R, EU:T:2015:587, præmis 104-106, 109 og 110).
- 43 Da den foreliggende sag imidlertid ikke kan knyttes til nogen af de tre tvistområder, som er nævnt i præmis 38-42 ovenfor, skal betingelserne vedrørende fumus boni juris og uopsættelighed, således som disse almindeligvis fortolkes i retspraksis (jf. præmis 13 ovenfor), anvendes således, at Kongeriget Belgien fortsat har pligt til at godtgøre, at en alvorlig og uoprettelig skade er nært forestående, alt imens en fumus boni juris – uanset hvor stærk den end måtte være – ikke kan afhjælpe, at der ikke foreligger uopsættelighed (jf. i denne retning kendelse af 27.2.2015, Spanien mod Kommissionen, T-826/14 R, EU:T:2015:126, præmis 23).
- 44 På baggrund af det ovenstående kan dommeren i sager om foreløbige forholdsregler blot konstatere, at Kongeriget Belgien ikke har godtgjort, at det risikerer at blive påført en alvorlig og uoprettelig skade, såfremt anmodningen om udsættelse af gennemførelsen ikke bliver imødekommet. Som følge heraf er betingelsen om uopsættelighed ikke opfyldt.
- 45 Denne løsning er i overensstemmelse med den afvejning, der er foretaget mellem de forskellige relevante interesser, i hvilken forbindelse dommeren i sager om foreløbige forholdsregler især skal afgøre, om Kongeriget Belgiens interesse i at opnå den anmodede foreløbige forholdsregel går forud for interessen i, at denne gennemføres øjeblikkeligt, eller om dette ikke er tilfældet (jf. i denne retning kendelse af 26.6.2003, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, C-182/03 R og C-217/03 R, EU:C:2003:385, præmis 142).
- 46 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 108, stk. 2, første afsnit, TEUF bestemmer, at hvis Kommissionen finder, at en statsstøtte ikke er forenelig med det indre marked, træffer den afgørelse om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist,

som Kommissionen fastsætter. Det følger heraf, at den almene interesse, som Kommissionen varetager ved udøvelsen af de beføjelser, den er tillagt ved artikel 108, stk. 2, TEUF, har til formål at garantere, at det indre markeds funktion ikke forvrides af statsstøtte, som har en skadelig indvirkning på konkurrencen. Således har forpligtelsen til, at en medlemsstat skal ophæve en støtte, som er uforenelig med det indre marked, til formål at genoprette den oprindelige situation (jf. kendelse af 20.8.2014, Gmina Kosakowo mod Kommissionen, C-217/14 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:734, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 47 Som følge heraf blev det i forbindelse med en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af en af Kommissionen pålagt forpligtelse til tilbagebetaling af støtte, som den havde erklæret uforenelig med det indre marked, fastslået, at Unionens interesse almindeligvis skal tillægges større vægt end støttemodtagernes interesse i at undgå at opfylde forpligtelsen til at betale støtten tilbage, inden der afsiges dom i hovedsagen. Det er derfor kun ved ekstraordinære omstændigheder, og i tilfælde af, at især betingelsen om uopsættelighed er opfyldt, at modtagerne af en sådan støtte kan få foreskrevet foreløbige forholdsregler (jf. kendelse af 20.8.2014, Gmina Kosakowo mod Kommissionen, T-217/14 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:734, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Således som det imidlertid er blevet fastslået, opfylder Kongeriget Belgien i den foreliggende sag ikke betingelsen om uopsættelighed, hvorfor dets interesser allerede af denne grund må anses for ikke at veje tungere end Unionens interesser.
- 49 For så vidt angår de eventuelle ekstraordinære omstændigheder skal det bemærkes, at Kongeriget Belgien i det væsentlige har begrænset sig til at gøre gældende, at der foreligger *fumus boni juris*, og at Kommissionen i lang tid har undladt at undersøge skatteordningen for overskydende fortjeneste, uden at anmodningen om foreløbige forholdsregler imidlertid nævner, at der foreligger en ekstraordinær omstændighed, som kan hindre, at de påståede statsstøtter tilbagesøges.
- 50 Det følger af alt det ovenstående, at anmodningen om foreløbige forholdsregler skal forkastes, uden at det herved er nødvendigt at undersøge betingelsen vedrørende *fumus boni juris* (kendelse af 25.10.2012, Hassan mod Rådet, C-168/12 P(R), ikke trykt i Sml., EU:C:2012:674, præmis 31).

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTENS PRÆSIDENT:

- 1) **Anmodningen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.**
- 2) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Således bestemt i Luxembourg den 19. juli 2016.

E. Coulon
Justitssekretær

M. Jaeger
Præsident