



Samling af Afgørelser

Sag T-95/21

**Republikken Portugal
mod
Europa-Kommissionen**

Rettens dom (Ottende Afdeling) af 21. september 2022

»Statsstøtte – Madeira-frizonen – støtteordning gennemført af Portugal – afgørelse, hvorved det fastslås, at ordningen er uforenelig med afgørelse C(2007) 3037 final og C(2013) 4043 final, hvorved denne ordning erklæres uforenelig med det indre marked, og der pålægges tilbagesøgning af den støtte, der er udbetalt i henhold hertil – begrebet statsstøtte – eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i) og ii), i forordning (EU) 2015/1589 – tilbagesøgning – berettiget forventning – retssikkerhed – princippet om god forvaltningsskik – absolut umulighed for gennemførelsen – forældelse – artikel 17 i forordning 2015/1589«

1. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltning, der tildeler en skattemæssig fordel – referenceramme til fastlæggelse af, om der foreligger en fordel – foranstaltning, der indfører forskellig behandling af erhvervsdrivende, der befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation i forhold til det formål, der forfølges med den fælles beskatningsordning – afgiftsfritagelse, der ikke finder anvendelse på transaktioner, som er sammenlignelige med de transaktioner, der er en betingelse for indrømmelse af den med foranstaltningen forbundne fordel – foranstaltning, der kan kvalificeres som selektiv (Art. 107, stk. 1, TEUF)*

(jf. præmis 48-58 og 65)

2. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – undtagelse fra den almindelige beskatningsordning – begrundet med systemets karakter og opbygning – bedømmelseskriterier (Art. 107, stk. 1, TEUF)*

(jf. præmis 59-63)

3. *Statsstøtte – påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne – konkurrencebegrænsning – bedømmelseskriterier – støtte, som kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen – begreb (Art. 107, stk. 1, TEUF)*

(jf. præmis 66-69)

4. *Statsstøtte – eksisterende og ny støtte – foranstaltning, der ændrer en eksisterende støtteordning – ændring af grundlæggende elementer i ordningen ved flere på hinanden følgende retsakter – ændringer, der påvirker ordningens indhold – kvalificering som ny støtteordning*

[Art. 108, stk. 3, TEUF; Rådets forordning 2015/1589, art. 1, litra c); Kommissionens forordning nr. 794/2004, art. 4, stk. 1, litra c)]

(jf. præmis 78-88)

5. *Statsstøtte – eksisterende og ny støtte – foranstaltning, der ændrer en eksisterende støtteordning – gennemførelse af ordning i strid med de betingelser, der er fastsat i Kommissionens godkendelsesafgørelse – ændring, der påvirker ordningens indhold – kvalificering som ny støtteordning*

[Art. 108, stk. 3, TEUF; Rådets forordning 2015/1589, art. 1, litra c); Kommissionens forordning nr. 794/2004, art. 4, stk. 1, litra c)]

(jf. præmis 121-125, 129-134, 136-141, 145-155 og 164-178)

6. *Annulationsøgsmål – anbringender – argument om retlige og faktiske omstændigheder, der ikke er blevet bestridt under den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte – formaliteten*

(Art. 108, stk. 3, TEUF og art. 263, stk. 4, TEUF)

(jf. præmis 182)

7. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – støtte ydet i strid med procedurereglerne i artikel 108 TEUF – eventuelt berettiget forventning hos støttemodtagerne – foreligger ikke, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder*

(Art. 108, stk. 3, TEUF)

(jf. præmis 194-203)

8. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet – foreligger ikke*

(Art. 107 TEUF; Rådets forordning 2015/1589, art. 16, stk. 1)

(jf. præmis 204-214)

9. *Annulationsøgsmål – anbringender – absolut umulighed for gennemførelsen af en kommissionsafgørelse, hvorved det fastslås, at en støtteordning er uforenelig med det indre marked, og som pålægger tilbagesøgning af støtten – formaliteten*

(Art. 263 TEUF)

(jf. præmis 221 og 222)

10. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – absolut umulighed for gennemførelsen – begrundelse – statens manglende mulighed for at fastsætte de beløb, der skal tilbagesøges – manglende begrundelse*
(Art. 4, stk. 3, TEU; art. 108, stk. 2, TEUF)

(jf. præmis 223-231)

11. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – forpligtelse – støttemodtagere i vanskeligheder eller under konkurs – ingen betydning*
(Art. 108, stk. 2, TEUF)

(jf. præmis 240)

12. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – den tiårige forældelsesfrist i artikel 17 i forordning 2015/1589 – forældelsesfristens begyndelsestidspunkt – det tidspunkt, hvor støtten blev ydet støttemodtageren – afbrydelse af forældelsen ved en anmodning om oplysninger fra Kommissionen til den berørte medlemsstat*
(Art. 108, stk. 2, TEUF; forordning 2015/1589, art. 17)

(jf. præmis 245-249)

13. *Statsstøtte – tilbagesøgning af en ulovlig og uforenelig støtte – støtteordning – udløb af forældelsesfristen særligt vedrørende én støttemodtager – annullation af kommissionsafgørelse, hvorved støtteordningen erklæres uforenelig med det indre marked, og som pålægger tilbagesøgning af støtten – ikke omfattet*
(Art. 108, stk. 2, TEUF)

(jf. præmis 250)

Resumé

Med henblik på at fremme den regionale udvikling og diversificeringen af den økonomiske struktur på Madeira indførte Den Portugisiske Republik en støtteordning til fordel for et afgrænset område på denne ø kaldet Zona Franca da Madeira (ZFM).

Denne ordning, der oprindeligt blev godkendt af Europa-Kommissionen i 1987 som forenelig regionalstøtte, blev ændret i 2002 (herefter »ordning II«). I 2007 godkendte Kommissionen en tredje ordning, som på ny blev ændret i 2013¹ (herefter »ordning III«).

Ordnningen III, som godkendt af Kommissionen, havde form af en nedsættelse af indkomstskatten for juridiske personer på overskud hidrørende fra aktiviteter, der faktisk og fysisk udføres på Madeira, fritagelse for kommunale og lokale skatter såvel som fritagelse for skat ved erhvervelse af fast ejendom til etablering af virksomhed under ZFM-ordningen, op til maksimumsstøttebeløb, der var baseret på maksimale beskatningsgrundlag, der blev fastsat på grundlag af det antal arbejdspladser, som støttemodtageren bevarede.

¹ – Kommissionens beslutning af 27.6.2007 vedtaget i sag N 421/2006, og Kommissionens afgørelse af 2.7.2013 vedtaget i sag SA.34160 (2011/N) (herefter »afgørelserne af 2007 og 2013«).

Efter en overvågningsrunde vedrørende den nævnte ordning for årene 2012 og 2013 besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 3, TEUF.

Efter afslutningen af denne procedure fastslog Kommissionen ved afgørelse af 4. december 2020², at ordning III, som gennemført af Portugal, var væsentligt forskellig fra den ordning, der var tilladt i henhold til afgørelserne af 2007 og 2013. Idet Kommissionen kvalificerede ordningen som »ny støtte«, der var gennemført ulovligt, og som var uforenelig med det indre marked, pålagde Kommissionen støtten tilbagesøgt hos støttemodtagerne.

Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som den Portugisiske Republik anlagde, med påstand om annullation af denne afgørelse.

Retten bemærkninger

Retten forkastede i første række de forskellige klagepunkter til anfægtelse af, at ordning III, som gennemført af Den Portugisiske Republik, blev kvalificeret som »ny støtte«.

For det første gjorde Den Portugisiske Republik gældende, at ZFM var blevet oprettet, inden medlemsstaten den 1. januar 1986 tiltrådte Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), og at støtteordningen til fordel for dette område ikke havde været genstand for væsentlige ændringer siden denne dato. Medlemsstaten var derfor af den opfattelse, at Kommissionen burde have kvalificeret ordning III, som gennemført, som »eksisterende støtte«, dvs. en støtte, som var trådt i kraft før denne medlemsstats tiltrædelse, og som er blevet fortsat herefter.

Retten mindede i denne henseende om, at »ny støtte« skal anses for enhver støtte eller individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder væsentlige ændringer i eksisterende støtte. For at vurdere, om sådanne ændringer er væsentlige, skal det undersøges, om disse ændringer har skadet de grundlæggende elementer i den pågældende ordning, såsom kredsen af støttemodtagere, formålet med den finansielle støtte eller kilden til denne støtte og dens størrelse.

I det foreliggende tilfælde var de ændringer, som blev foretaget ved ordning II og ordning III i den oprindelige støtteordning, af væsentlig karakter, idet de bl.a. vedrørte udelukkelse af visse aktiviteter fra denne ordnings anvendelsesområde og en forhøjelse af loftet for det maksimale beskatningsgrundlag, som skattenedsættelsen kunne finde anvendelse på.

Som svar på Den Portugisiske Republiks argument om, at de omhandlede ændringer blot begrænsede rækkevidden af den oprindelige ZFM-ordning, bemærkede Retten endvidere, at vurderingen af, om en ændring er væsentlig, er uafhængig af spørgsmålet om, hvorvidt denne ændring fører til en udvidelse eller en indsnævring af anvendelsesområdet for den pågældende støtte. Det er med henblik på denne vurdering alene væsentligt at afklare, hvorvidt ændringen kan påvirke selve indholdet af den oprindelige ordning.

Retten bekræftede derfor, at de væsentlige ændringer i den oprindelige støtteordning efter den 1. januar 1986 udelukkede, at ordningen kunne kvalificeres som »eksisterende støtte«, uden at det var nødvendigt at tage stilling til, om ordningen faktisk var blevet gennemført før Portugals tiltrædelse af EØF.

² – Europa-Kommissionens afgørelse C(2020) 8550 final af 4.12.2020 om støtteordning SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) gennemført af Portugal for Zona Franca da Madeira (ZFM) – ordning III (herefter »den anfægtede afgørelse«).

For det andet bestred Den Portugisiske Republik Kommissionens konklusion om, at ordning III var blevet gennemført i strid med afgørelserne af 2007 og 2013 og derfor udgjorde en ny støtte, der var gennemført ulovligt.

Retten bemærkede i denne henseende, at en godkendt støtteordning ikke længere er omfattet af den afgørelse, hvorved støtten blev godkendt, og følgelig udgør »ny støtte«, når den pågældende medlemsstat gennemfører denne støtteordning efter regler, der er væsentligt forskellige fra dem, der er fastsat i det udkast til støtteordning, der blev anmeldt til Kommissionen, og dermed forskellige fra dem, som Kommissionen har taget hensyn til for at fastslå ordningens forenelighed med det indre marked.

I denne sammenhæng gjorde Den Portugisiske Republik nærmere bestemt gældende, at Kommissionen havde begået faktiske og retlige fejl og tilsidesat sin begrundelsespligt ved i den anfægtede afgørelse at fastslå, at afgørelserne af 2007 og 2013 kun gav mulighed for at udbetale støtte efter ordning III, for så vidt angik overskud fra aktiviteter, der udføres på Madeira, og udelukkede overskud fra aktiviteter udført uden for denne region af selskaber registreret i ZFM.

Retten forkastede denne argumentation og bekræftede, at Kommissionen med rette kunne antage, at kun de »aktiviteter, der faktisk og fysisk udføres på Madeira«, gav ret til den støtte, der var godkendt ved afgørelserne af 2007 og 2013.

Retten fremhævede i øvrigt, at det i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013³, på grundlag af hvilke Kommissionen havde godkendt ordning III, er fastsat, at der i ekstraordinære tilfælde kan ydes driftsstøtte til regioner i den yderste periferi, såsom den selvstyrende region Madeira, forudsat at den er begrundet i kraft af sit bidrag til den regionale udvikling og dens karakter, og at dens omfang står i forhold til de ulemper, den skal afhjælpe. Kun de aktiviteter, der er påvirket af de ulemper og dermed de ekstraomkostninger, der er særligt kendetegnende for disse regioner, skal derfor kunne modtage en sådan støtte. Aktiviteter, der udføres uden for de nævnte regioner, og som derfor ikke er berørt af disse meromkostninger, skal for deres vedkommende udelukkes fra at modtage denne støtte, også selv om de udføres af selskaber, der har hjemsted i disse regioner.

Retten forkastede ligeledes Den Portugisiske Republiks argument om, at Kommissionens fortolkning var i strid med en kommentar fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD) Komité for Fiskale Anliggender samt med Kommissionens tidligere beslutningspraksis. Selv om Kommissionen kan tage hensyn til tekster, der er vedtaget inden for rammerne af OECD, er den på ingen måde bundet af dem, navnlig ikke i forbindelse med anvendelsen af de EU-retlige regler vedrørende statsstøtte. Spørgsmålet om lovligheden af en afgørelse fra Kommissionen skal desuden udelukkende bedømmes på grundlag af artikel 107 TEUF, og ikke på grundlag af Kommissionens angivelige hidtidige afgørelsespraksis.

I anden række forkastede Retten Den Portugisiske Republiks anbringende om, at det angiveligt var umuligt at tilbagesøge den ulovligt udbetalte støtte, i det væsentlige med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse ikke gjorde det muligt for medlemsstaten at fastsætte de beløb, der skulle tilbagesøges, »uden overdrevne vanskeligheder«.

³ – Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT 2006, C 54, s. 13).

Selv om Den Portugisiske Republik havde ret til at påberåbe sig princippet om, at »ingen er forpligtet til at gøre det umulige«, havde den ikke ført tilstrækkeligt bevis for, at det allerede ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var objektivt og absolut umuligt at tilbagesøge den pågældende støtte. I øvrigt kunne de administrative og praktiske vanskeligheder, som det store antal støttemodtagere medførte, ikke føre til, at tilbagesøgningen kunne betragtes som teknisk umulig at gennemføre.

Hvad i tredje række angik klagepunktet om forældelse af visse udbetalte støttebeløb bemærkede Retten, at den omstændighed alene, at visse individuelle støttebeløb, der er blevet udbetalt i henhold til en støtteordning, hvis ulovlighed og uforenelighed med det indre marked er fastslået i en kommissionsafgørelse, er forældede, ikke kan medføre annullation af denne afgørelse. Det tilkommer i denne henseende de nationale myndigheder, som er underlagt pligten til omgående og effektivt at tilbagesøge den nævnte støtte, under hensyn til de særlige omstændigheder for hver enkelt støttemodtager inden for en støtteordning, at afgøre, om hver enkelt støttemodtager faktisk skal tilbagebetale den nævnte støtte.