



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

12. november 2013*

»Statsstøtte — aftale mellem den ungarske stat og olie- og gasselskabet MOL om mineafgifter i forbindelse med udvinding af kulbrinter — senere ændring af et lovligt afgiftssystem — afgørelse, som erklærer en støtte uforenelig med det indre marked — selektiv karakter«

I sag T-499/10,

MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt., Budapest (Ungarn), ved advokat N. Niejahr, barrister F. Carlin og advokat C. van der Meer,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående principalt en påstand om annulation af Kommissionens afgørelse 2011/88/EU af 9. juni 2010 om Ungarns statsstøtte C 1/09 (ex NN 69/08) til MOL Nyrt. (EUT 2011 L 34, s. 55) og subsidiært en påstand om annulation af nævnte afgørelse, for så vidt som den pålægger inddrivelse af de pågældende beløb fra det nævnte selskab,

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood, og dommerne F. Dehousse og J. Schwarcz (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2013,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt., er et selskab med hjemsted i Budapest (Ungarn), hvis hovedaktiviteter består i prospektering og udvinding af råolie, naturgas og gasprodukter, transport, opbevaring og distribution af produkter lavet af råolie til engros- og detailniveau samt produktion og salg af alcener og polyolefiner.
- 2 Ungarn har lovgivet alle mineaktiviteter, herunder vedrørende kulbrinter, ved 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról (lov nr. XLVIII fra 1993 om minedrift, herefter »mineloven«). I henhold til mineloven udføres regelfastsættelsen af den minister, der er ansvarlig for miner, og den mineansvarlige myndighed, der kontrollerer mineaktiviteterne.
- 3 I mineloven bestemmes, at mineudvinding og -eftersforskning kan foretages i henhold til to forskellige retlige ordninger. Minelovens §§ 8-19 fastsætter for de områder, der på grundlag af bl.a. geologiske oplysninger anses for rige på udvindelige materialer, og som kvalificeres som »lukkede« (minelovens § 9, stk. 1), en koncessionsordning, der tildeles ved afslutningen af en udbudsprocedure for hvert lukket område, på grundlag af en kontrakt, der indgås mellem den ansvarlige minister for miner og den virksomhed, der har fået tilslag på kontrakten (minelovens §§ 10-12). Hvad angår de områder, der kvalificeres som »åbne«, som a priori er mindre rige på materialer, der kan udvindes, kan de udnyttes i henhold til en driftstilladelse, som udstedes af den ansvarlige myndighed for miner, såfremt ansøgeren opfylder de retlige krav [minelovens § 5, stk. 1, litra a), og § 5, stk. 4].
- 4 I minelovens § 20 fastsættes de regler, hvorefter de mineafgifter, der skal betales til staten, fastlægges. Minelovens § 20, stk. 11, bestemmer, at mineafgiftens størrelse er en procentsats, der alt efter tilfældet er fastsat i loven, koncessionsaftalen eller i den aftale, der er indgået i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5. Hvad angår koncessionskontrakter fastsættes mineafgiften af den ansvarlige minister for miner under hensyn til visse parametre nævnt i minelovens § 26/A, stk. 8. For kontrakter omfattet af minelovens § 26/A, stk. 5, fastsættes afgiften i medfør af indholdet af denne artikel. Mineafgiften fastsættes i henhold til mineloven, når udvindingsaktiviteten foretages i henhold til driftstilladelsesordningen (minelovens § 20, stk. 2-7).
- 5 Indtil 2008 lå mineafgiften for udvinding af kulbrinter, råolie og naturgas i henhold til driftstilladelse på 12% af værdien af den udvundne mængde for felter, der blev idriftsat efter den 1. januar 1998, eller fulgte af en matematisk formel, der bl.a. tog hensyn til gennemsnitsprisen for naturgas købt af den offentlige gastjeneste, med en mindstesats på 12% for felter, der blev idriftsat før den 1. januar 1998 [minelovens § 20, stk. 3, litra b)].
- 6 Minelovens § 26/A, stk. 5, bestemmer, at når et mineselskab, der udøver sine aktiviteter i henhold til en driftstilladelse, dvs. for felter i et åbent område, ikke har påbegyndt sin produktion inden for fem år fra tildelingen af tilladelsen, kan mineselskabet anmode den ansvarlige minemyndighed om at forlænge denne tidsfrist én gang med op til fem år. Såfremt denne myndighed giver tilladelse, fastsætter en kontrakt mellem den ansvarlige minister for miner og mineselskabet for de forlængede felter mængden af materialer, der danner grundlag for beregningen af mineafgiften og dennes størrelse, der skal være højere end den sats, der fandt anvendelse på tidspunktet for ansøgningen om forlængelse, uden at være højere end 1,2 gange denne sats (herefter »forlængelsesafgiften«). Såfremt ansøgningen om forlængelse vedrører mere end to minefelter, finder forlængelsesafgiften anvendelse på alle mineselskabets minefelter med en varighed på mindst fem år (herefter »den forhøjede mineafgift«). Såfremt ansøgningen om forlængelse vedrører mere end fem minefelter, kan der også opkræves en engangsbetaling, som svarer til 20% af det beløb, der skal betales i overensstemmelse med den forhøjede mineafgift (herefter »engangsbetalingen«).

- 7 Den 19. september 2005 ansøgte sagsøgeren om forlængelse af tilladelsen til minedrift for 12 af sine kulbrintefelter, som selskabet havde opnået tidligere på basis af en tilladelse, og som selskabet endnu ikke havde startet udvinding inden af.
- 8 Den 22. december 2005 indgik den ansvarlige minister for miner og sagsøgeren en aftale om forlængelse på grundlag af minelovens § 26/A, stk. 5, for de 12 kulbrintefelter nævnt ovenfor i præmis 7 (herefter »2005-aftalen«), hvis punkt 1 forlænger tidsfristen for at påbegynde udvindingen af de 12 felter med fem år og fastsætter den forlængelsesafgift, som sagsøgeren skal betale til staten for hvert af de fem år (12% x 1,050 for det første år, dvs. 12,600%, 12% x 1,038 for det andet år, dvs. 12,456%, 12% x 1,025 for det tredje år, dvs. 12,300%, 12% x 1,020 for det fjerde og femte år, dvs. 12,240%).
- 9 I henhold til 2005-aftalens punkt 4 fandt den forhøjede mineafgift anvendelse på alle sagsøgerens felter, der allerede var i drift i henhold til en driftstilladelse, dvs. 44 kulbrintefelter, hvis produktion var påbegyndt efter den 1. januar 1998, og 93 naturgasfelter, hvis produktion var påbegyndt inden denne dato, for en periode på 15 år at regne fra aftalens ikrafttrædelse. Den forhøjede mineafgift for det femte år i forlængelsesperioden finder anvendelse indtil det 15. år. For naturgasfelter, hvis produktion var påbegyndt inden den 1. januar 1998, finder forhøjelsesfaktoren for hver af de fem forlængelsesår (jf. præmis 8 ovenfor) anvendelse på den matematiske formel, der er fastsat i minelovens § 20, stk. 3, litra b), idet forhøjelsesfaktoren for det femte år finder anvendelse indtil det 15. år.
- 10 I 2005-aftalens punkt 6 fastsættes betalingen af en engangsbetaling på 20 mia. ungarske floriner (HUF).
- 11 I 2005-aftalens punkt 9 bestemmes, at forlængelsesafgiftssatsen, den forhøjede mineafgiftssats, beregningsgrundlaget, procentsatsen og alle de faktorer, der bruges til at beregne disse satser, under hele aftalens varighed fastsættes ved selve bestemmelserne heri, og at satserne bestemt i 2005-aftalen forbliver uændrede eller konstante under hele denne varighed.
- 12 I henhold til 2005-aftalens punkt 11 træder aftalen i kraft ved afgørelse fra den mineansvarlige myndighed. Samme bestemmelse forbyder parterne ensidigt at opsiges 2005-aftalen, undtaget, hvis tredjemand erhverver mere end 25% af sagsøgerens kapital.
- 13 2005-aftalen er genstand for en afgørelse af 23. december 2005 fra den mineansvarlige myndighed, som bekræftede forlængelsen af fristen for at påbegynde udvindingen af de 12 kulbrinteminer, nævnt ovenfor i præmis 7, samt de betalinger, der er pålagt sagsøgeren og fastsat ved nævnte aftale.
- 14 2007. évi CXXXIII. törvény a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról (lov nr. CXXXIII af 2007 om minedrift om ændring af lov nr. XLVIII af 1993, herefter »den ændrede minelov«) trådte i kraft den 8. januar 2008. Den ændrede minelov foretager en ændring af mineafgiftssatsen. Særligt fastsætter den ændrede minelovs § 20, stk. 3, en sats på 30% af værdien af den udvundne mængde for felter, der er idriftsat mellem den 1. januar 1998 og den 31. december 2007, at den eksisterende matematiske formel i henhold til minelovens ordning for naturgasfelter idriftsat inden den 1. januar 2008 anvendes med en minimumsafgift på 30%, og at der anvendes en differentieret mineafgift for felter, hvis drift er påbegyndt efter den 1. januar 2008, alt efter mængden af råolie eller naturgas, der udvindes, dvs. en årlig sats på 12% for en årlig produktion, der ikke overstiger 300 mio. m³ naturgas eller 50 kt råolie, en sats på 20% for en produktion på 300-500 mio. m³ naturgas eller 50-200 kt råolie og en sats på 30% for en produktion, der overstiger 500 mio. m³ naturgas eller 200 kt råolie. Endelig forhøjes den skyldige afgift for alle felter, uanset hvornår de blev taget i drift, med 3% eller 6%, hvis Brent-tillægget på råolie overstiger henholdsvis 80 eller 90 US-dollar (USD).

- 15 § 235 i 2008. évi LXXXI. törvény egyes adó- és járuléktörvények módosításáról (lov nr. LXXXI af 2008 om ændring af skatte- og afgiftssatser) ændrede mineloven ved at føre mineafgiften tilbage til 12% for felter sat i drift fra den 1. januar 1998 til og med den 31. december 2007, og for minimumssatsen for mineafgiften for naturgasfelter idriftsat inden den 1. januar 1998. Ændringen trådte i kraft den 23. januar 1999.

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

- 16 Efter at have modtaget en klage den 14. november 2007 tilsendte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber Ungarn en skrivelse af 24. januar 2008, hvorved den anmodede om fremlæggelse af visse dokumenter vedrørende 2005-aftalen og stillede Ungarn spørgsmål om denne aftale og om anvendelsen af mineloven og af den ændrede minelov.
- 17 Efter Ungarns besvarelse af 17. marts 2008 anmodede Kommissionen om yderligere præciseringer vedrørende 2005-aftalen ved en skrivelse af 18. juni 2008, som Ungarn besvarede den 8. september 2008.
- 18 Ved skrivelse af 13. januar 2009 underrettede Kommissionen de ungarske myndigheder om, at den indledte en officiel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF vedrørende 2005-aftalen, som fritog sagsøgeren for forhøjelsen af mineafgiften i henhold til den ændrede minelov (EUT C 74, s. 63) (herefter »indledningsbeslutningen«). Det var Kommissionens opfattelse, at 2005-aftalen og bestemmelserne i den ændrede minelov i betragtning af de regler, hvorunder de var udarbejdet, var en del af én og samme foranstaltning. Efter at have vurderet deres fælles virkninger, fastslog Kommissionen, at 2005-aftalen og den ændrede minelov sammen havde givet sagsøgeren en uberettiget fordel. Det var Kommissionens opfattelse, at foranstaltningen opfyldte kriterierne i artikel 87, stk. 2, EF og skulle anses for statsstøtte, og at der ikke forelå noget indicium for, at den kunne være forenelig med fællesmarkedet. Indledningsbeslutningen blev offentliggjort ledsaget af en opfordring til de berørte parter om at fremsætte deres bemærkninger.
- 19 Ved skrivelse af 9. april 2009 fremsatte Ungarn sine bemærkninger til indledningsbeslutningen. Det var de ungarske myndigheders opfattelse, at foranstaltningen ikke udgjorde statsstøtte, eftersom 2005-aftalen ikke gav sagsøgeren en fordel og ikke var selektiv, idet anvendelsen af nævnte aftale ikke medførte nogen fortrinsbehandling af sagsøgeren.
- 20 Ved to skrivelser af 27. april 2009 fremsatte sagsøgeren og Magyar Bányászati Szövetség (den ungarske sammenslutning af mineselskaber) deres respektive bemærkninger til indledningsbeslutningen. Sagsøgeren fandt, at selskabet ikke var privilegeret i medfør af 2005-aftalen, eftersom det havde betalt en væsentlig højere mineafgift end sine konkurrenter og end den, selskabet havde betalt uden aftalen, idet aftalen var i overensstemmelse med mineloven og lovens almindelige følger. Magyar Bányászati Szövetség har for sit vedkommende navnlig lagt vægt på, at staten bl.a. som lovgiver skal opfylde de erhvervsdrivendes berettigede forventninger og retssikkerhedsprincippet hvad angår en langvarig stabilitet af mineafgiften for minefelter, som der tidligere var udstedt en udvindingstilladelse til.
- 21 Ved skrivelse af 3. juli 2009 meddelte Ungarn, at man ikke havde nogen bemærkninger til de interesserede parters bemærkninger.
- 22 Ved skrivelser af 16. oktober 2009 og 8. februar 2010 besvarede Ungarn de anmodninger om oplysninger, som Kommissionen havde sendt den 21. september 2009 og 12. januar 2010, idet Ungarn fremlagde de dokumenter, som Kommissionen havde anmodet om.
- 23 Den 9. juni 2010 vedtog Kommissionen afgørelse 2011/88/EU om Ungarns statsstøtte C 1/09 (ex NN 69/08) til MOL Nyrt (EUT 2011 L 34, s. 55, herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorefter foranstaltningen truffet af Ungarn, dvs. 2005-aftalens fastsættelse af en mineafgift for sagsøgeren,

sammenholdt med de ændringer, der følger af den ændrede minelov, udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF og var uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, samt at Ungarn skulle tilbagesøge støtten fra sagsøgeren.

- 24 Kommissionen fandt i den anfægtede afgørelse, at den undersøgte støtteforanstaltning var en kombination af 2005-aftalen og den ændrede minelov, idet den første fritog sagsøgeren for de ændringer, der var foretaget ved den ændrede minelov (19. og 20. betragtning). Ifølge Kommissionen var virkningerne, selv om 2005-aftalen var i overensstemmelse med den dagældende minelov, og medlemsstaten kunne fastsætte mineafgifterne, ikke nødvendigvis forenelige med traktatens bestemmelser om statsstøtte, selv om hverken 2005-aftalen eller den ændrede minelov isoleret set var i strid med disse bestemmelser (52. og 53. betragtning).
- 25 Hvad angår kriteriet om foranstaltningens selektivitet fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at referencesystemet var tilladelsesordningen, idet den har afvist argumenterne om, at aftalerne om forlængelse af tilladelserne kan udgøre et selvstændigt referencesystem (61.-65. betragtning). Kommissionen fandt, at en forlængelsesaftale var »utvetydigt« selektiv, idet de ungarske myndigheder havde en handlemargen for eventuelt at indgå en sådan aftale og fastsætte betalingsbestemmelserne indeholdt i denne aftale (66. betragtning). Kommissionen lagde vægt på omstændighederne om, at sagsøgeren var begunstiget af nedsatte mineafgifter indtil 2020 for næsten alle sine minefelter, der var underlagt en udvindingstilladelse, mens selskabets konkurrenter, der var underlagt den samme ordning og havde påbegyndt produktionen inden for de retlige tidsfrister, skulle betale højere afgifter (67. betragtning), ligesom sagsøgeren var den eneste erhvervsdrivende i kulbrintesektoren, som havde fået forlænget sine udvindingsrettigheder indrømmet som led i en tilladelse, idet de andre forlængelser vedrørte de virksomheder, som udvandt faste mineraler, for hvilke mineafgifterne ikke var ændret (68. betragtning). Kommissionen fandt, at følgerne af de pågældende handlinger, nemlig den måde, hvorpå minelovens § 26/A, stk. 5, var affattet, 2005-aftalen, der var indgået i henhold til denne hjemmel, og ændringerne i den ændrede minelov, var selektiv (69. betragtning). Ifølge Kommissionen var sagsøgeren den eneste, der var omfattet af en særordning, som beskyttede virksomheden mod enhver forhøjelse af mineafgifterne (70. betragtning).
- 26 Hvad angår den indrømmede fordel forkastede Kommissionen i den anfægtede afgørelse Ungarns argumenter om, at det havde handlet som erhvervsdrivende ved at give tilladelse til mineaktiviteterne. Ifølge Kommissionen henhørte tildelingen af udvindingstilladelsen ikke under en aktivitet, der kunne udøves af private erhvervsdrivende, men var en udøvelse af offentlige magtbeføjelser, eftersom de mineralske ressourcer fortsat var de offentlige myndigheders ejendom, og idet der i øvrigt ikke var fremlagt bevis for nogen forbindelse mellem mineafgifternes størrelse og udvindingstilladelsens værdi (72. og 73. betragtning). I modsætning til hvad Ungarn har gjort gældende, har Kommissionen anført, at andre erhvervsdrivende havde fået forhøjet mineafgifterne som følge af den ændrede minelov, bl.a. ved anvendelse af forhøjelsen forbundet med Brent-tillægget på råolie, beskrevet ovenfor i præmis 14 (77. og 78. betragtning). Kommissionen konstaterede, at andre erhvervsdrivende, bl.a. nytilkomne, skulle konkurrere med sagsøgeren, som var den eneste begunstigede af en lavere mineafgift indtil 2020, hvilket udgjorde en langvarig fordel (79. og 80. betragtning). Kommissionen fandt, at sagsøgerens betaling som følge af 2005-aftalen af forhøjede mineafgifter i 2006 og 2007 ikke havde betydning, eftersom der var tale om anvendelse af bestemmelser i mineloven eller, hvad angår den forhøjede mineafgift og engangsbetalingen, om beløb indbetalt til gengæld for forlængelsen, der var forbundet med antallet af forlængede minefelter, hvorved den afviste at tage hensyn til disse omkostninger, som ikke havde forbindelse med de ændringer, der fulgte af den ændrede minelov (82.-86. betragtning). Det var Kommissionens opfattelse, at foranstaltningen begunstigede sagsøgeren.
- 27 Kommissionen foretog i den anfægtede afgørelse en summarisk analyse af de øvrige betingelser for, at der foreligger statsstøtte, idet den har fundet, at foranstaltningen medførte tab for statens indtægter, fordrejede konkurrencen og påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen konkluderede, at foranstaltningen udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF (89.-91. betragtning).

- 28 Kommissionen undersøgte i 92.-106. betragtning til den anfægtede afgørelse statsstøttens forenelighed med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, idet den bemærkede, at foranstaltningen ved sin natur udgjorde driftsstøtte, og at ingen af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF fandt anvendelse. Kommissionen fastslog, at foranstaltningen udgjorde uforenelig statsstøtte.
- 29 Kommissionen besvarede i 107.-112. betragtning til den anfægtede afgørelse Ungarns argumentation om opfyldelsen af den berettigede forventning og de erhvervede rettigheder samt forskelsbehandlingen af sagsøgeren. Kommissionen bemærkede for det første, at virksomhederne kun kunne påberåbe sig en berettiget forventning om, at støtten var lovlig, hvis støtten var erklæret forenelig ved afslutningen af en undersøgelsesprocedure af statsstøtte. For det andet fastslog Kommissionen, at ingen myndigheder under Den Europæiske Union havde afgivet forsikringer om, at støtten var lovlig, og at ingen særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde kunne give grundlag for en berettiget forventning om en sådan forenelighed. For det tredje fremhævede Kommissionen den omstændighed, at den ændrede minelov forhøjede mineafgifterne for de minefelter, der allerede var i drift, da loven trådte i kraft, hvilket viste, at der ikke forelå en berettiget forventning hos indehaverne af udvindingstilladelser om, at deres retsstilling ikke kunde ændres (107.-111. betragtning). Hvad angår argumentet om, at der forelå forskelsbehandling, svarede Kommissionen, at forhøjelsen af mineafgiften for alle erhvervsdrivende ikke medførte en forskelsbehandling (112. betragtning).
- 30 Endelig begrundede Kommissionen i 113.-120. betragtning til den anfægtede afgørelse Ungarns forpligtelse til at tilbagesøge statsstøtten fra sagsøgeren, eftersom den fordel, sagsøgeren var indrømmet, var opstået, da ændringerne i den ændrede minelov trådte i kraft, dvs. den 8. januar 2008, og bestod i forskellen mellem de mineafgifter, selskabet betalte for de af selskabet drevne minefelter, og de mineafgifter, det burde have betalt i henhold til den ændrede minelov. Kommissionen anførte, at der for at beregne den støtte, der skulle tilbagesøges, hverken var grundlag for at tage hensyn til forlængelsesafgiften, den forhøjede mineafgift for 2006 og 2007 eller engangsbetalingen, men udelukkende den forhøjede mineafgift, som sagsøgeren betalte fra den 8. januar 2008, hvor den ændrede minelov trådte i kraft.
- 31 Den dispositive del af den anfægtede afgørelse er affattet således:
- »Artikel 1
1. Kombinationen af de faste afgift, der er fastsat i [2005-]aftalen om forlængelse mellem [Ungarn] og [sagsøgeren] af 22. december 2005 og de efterfølgende ændringer af [den ændrede minelov], udgør statsstøtte til [sagsøgeren] i henhold til [artikel 107, stk. 1, TEUF].
 2. Den i stk. 1 omhandlede statsstøtte, som Ungarn ulovligt har ydet til [sagsøgeren] i strid med [artikel 108, stk. 3, TEUF], er uforenelig med det indre marked.
 3. Ungarn skal senest to måneder fra datoen for nærværende afgørelses meddelelse afstå fra at yde den i stk. 1 omhandlede statsstøtte.
- Artikel 2
1. Ungarn skal tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte fra støttemodtageren.
 2. Statsstøtten beløber sig til i alt 28 444,7 mio. HUF for 2008 og 1 942,1 mio. HUF for 2009. Hvad angår 2010 skal støttebeløbet beregnes af Ungarn, indtil foranstaltningen er ophævet.
 3. Der skal betales renter af de beløb, som skal tilbagebetales, fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for støttemodtageren, frem til den dato, hvor de rent faktisk tilbagebetales.

4. Renten skal beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i [Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EUT L 140, s. 1)], senest ændret ved [Kommissionens] forordning (EF) nr. 271/2008 [af 30. januar 2008 (EUT L 82, s. 1)].

Artikel 3

1. Tilbagebetaling af den støtte, der henvises til i artikel 1, skal være øjeblikkelig og effektiv.
2. Ungarn skal sikre, at denne afgørelse gennemføres inden for fire måneder efter dens meddelelse.

Artikel 4

1. Inden for to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse skal Ungarn fremsende følgende oplysninger til Kommissionen:

- a) det samlede beløb (hovedstol og tilbagebetalingsrente), der skal tilbagebetales af støttemodtageren, herunder beregningen af støttebeløbet for 2010
- b) en detaljeret beskrivelse af allerede trufne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
- c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Ungarn skal holde Kommissionen orienteret om fremskridt med hensyn til de trufne nationale foranstaltninger med henblik på gennemførelse af [den anfægtede afgørelse], indtil tilbagebetaling af den støtte, der henvises til i artikel 1, er sket. Ved simpel anmodning fra Kommissionen skal Ungarn øjeblikkeligt fremsende oplysninger om allerede trufne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme [den anfægtede afgørelse]. Der skal også gives detaljerede oplysninger om de støttebeløb og tilbagebetalingsrenter, som allerede er blevet tilbagebetalt af støttemodtageren.

Artikel 5

[Den anfægtede afgørelse] er rettet til Republikken Ungarn.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

32 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2010 har sagsøgeren anlagt denne sag.

33 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres.
- Subsidiært annulleres den anfægtede afgørelse, for så vidt som den kræver tilbagesøgning af de pågældende beløb hos sagsøgeren.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 35 Som et led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse stillede Retten parterne flere spørgsmål, som blev besvaret af sagsøgeren og Kommissionen ved skrivelser indleveret henholdsvis den 8. januar 2013 og den 9. januar 2013.
- 36 Ved retsmødets afslutning gav Retten sagsøgeren en frist på en uge at regne fra retsmødet til at kunne fremlægge alle oplysninger om prisniveauet på råolie i slutningen af 2005, da 2005-aftalen blev indgået, og i andet halvår 2007, da den ændrede minelov blev udarbejdet og vedtaget, samt forventningerne for priserne i 2008.
- 37 De dokumenter, som sagsøgeren har fremlagt inden for den fastsatte frist, er blevet forelagt Kommissionen til fremsættelse af sine bemærkninger. Efter at have modtaget disse bemærkninger afsluttede Retten den mundtlige forhandling den 7. februar 2013.

Retlige bemærkninger

- 38 Sagsøgeren har fremført tre anbringender. For det første er den anfægtede afgørelse i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen har foretaget urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at 2005-aftalen og den ændrede minelov udgjorde ulovlig statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked. For det andet og subsidiært er nævnte beslutning i strid med artikel 108, stk. 1, TEUF og artikel 1, litra b), nr. v), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT L 83, s. 1), idet Kommissionen ikke har vurderet 2005-aftalen i forhold til de regler, der gælder for eksisterende støtte. For det tredje og subsidiært er denne beslutning i strid med artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, idet den kræver tilbagesøgning af det pågældende beløb.
- 39 Ved det første anbringende har sagsøgeren anfægtet, at den pågældende foranstaltning er kvalificeret som statsstøtte. Med det første klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at 2005-aftalen og den ændrede minelov ikke kan anses for en samlet støtteforanstaltning. Med det andet, tredje og fjerde klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at 2005-aftalen og den ændrede minelov, såfremt det findes, at de udgjorde en samlet støtteforanstaltning, ikke var i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF, fordi denne foranstaltning hverken var selektiv, begunstigede sagsøgeren eller fordrejede konkurrencen.
- 40 Særligt første anbringendes andet klagepunkt skal undersøges, som vedrører den anfægtede foranstaltnings manglende selektivitet. Med henblik herpå skal der først gøres rede for Kommissionens vurdering af den anfægtede foranstaltnings selektivitet i den anfægtede afgørelse, inden de argumenter, som parterne har påberåbt sig for Retten i den henseende, derefter og til sidst Rettens vurdering præsenteres.

Kommissionens vurdering i den anfægtede afgørelse af den anfægtede foranstaltnings selektivitet

- 41 Kommissionen undersøgte i 56.-71. betragtning til den anfægtede afgørelse betingelsen om, at den anfægtede foranstaltning er selektiv.
- 42 I den forbindelse fandt Kommissionen for det første, at referencesystemet er tilladelsesordningen (65. betragtning til den anfægtede afgørelse), hvoraf mekanismen med aftale om forlængelse var en del, idet den herved afviste Ungarns argumenter om, at denne type indrømmelse anerkendes som et selvstændigt referencesystem (62. og 63. betragtning til nævnte beslutning). Kommissionen bemærkede, at Ungarn havde en bred skønsmargen for forlængelse af udvindingstilladelsen og for efterfølgende at ændre bestemmelserne i mineloven, til trods for kendskabet til de fordele, som dette

ville betyde for sagsøgeren, der som den eneste aktør på markedet for kulbrinter havde indgået en aftale om forlængelse. Ungarn kunne til enhver tid frit fastsætte mineafgiften, dvs. man kunne have besluttet ikke at ændre loven (64. betragtning til denne beslutning). Hvad angår virkningerne heraf er det Kommissionens opfattelse, at det samlede handlingsforløb favoriserede én bestemt virksomhed.

- 43 For det andet fandt Kommissionen, at aftalen om forlængelse i ordningen for udvindingstilladelse var utvetydigt selektiv, når der tages hensyn til parternes handlingsmargen for at fastsætte forskellige betalingselementer eller beslutte ikke at indgå en sådan aftale, idet de ungarske myndigheder således havde en skønsmargen til at indgå en aftale med sagsøgeren eller med andre markedsaktører (66. betragtning til den anfægtede afgørelse). Efter Kommissionens opfattelse kan en sådan behandling hverken forklares på grundlag af logikken i eller karakteren af systemet, hvori mineafgifterne sikrer indtægter til staten, der beregnes på grundlag af den udvundne værdi, og de skyldige beløb i henhold til en aftale om forlængelse betales som modydelse for forlængelsen. Ifølge Kommissionen medførte 2005-aftalen og den ændrede minelov, at sagsøgeren var begunstiget af lavere mineafgifter indtil 2020 for praktisk taget alle sine felter, der var omfattet af en driftstilladelse, hvorimod selskabets konkurrenter, der udvinder minefelter i henhold til tilladelsesordningen, og som påbegyndte produktionen inden for den fastsatte frist og ikke har indgået nogen aftale om forlængelse, skal betale højere afgifter (67. betragtning til nævnte beslutning).
- 44 For det tredje har Kommissionen bemærket, at 2005-aftalen var den eneste, der blev indgået på markedet for kulbrinte, hvorimod der var indgået andre aftaler af denne art på markedet for faste mineraler, men at der ikke var nogen ændring i mineafgiften for sidstnævnte ved den ændrede minelov (68. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 45 For det fjerde begunstigede handlingsforløbet, dvs. den måde, hvorpå den ændrede minelovs § 26/A, stk. 5, er formuleret, 2005-aftalen og den ændrede minelov, selektivt sagsøgeren (69. betragtning til den anfægtede afgørelse). De kombinerede virkninger af dette forløb var, at det kun var sagsøgeren, der var underlagt en særlig ordning, som beskyttede selskabet mod en eventuel forhøjelse af den mineafgift, der betales for udvinding af kulbrinter (70. betragtning til den nævnte beslutning). Kommissionen fastslog, at selektivitetskriteriet opfyldes på grund af det vide skøn for tildeling af en aftale om forlængelse og i lyset af den kendsgerning, at undtagelsen rent faktisk kun har begunstiget et enkelt selskab (71. betragtning til denne beslutning).
- 46 Selv om Kommissionen fandt, at den anfægtede foranstaltning med disse to grundelementer begunstigede sagsøgeren, lagde den ligeledes vægt på, at aftalen om forlængelse i sig selv var selektiv som følge af reglerne for forhandling og indgåelse (66. betragtning til den anfægtede afgørelse). Ved at anføre, at 2005-aftalen og den ændrede minelov medførte, at sagsøgeren var begunstiget af lavere mineafgifter end de andre erhvervsdrivende indtil 2020, fremhævede Kommissionen selve 2005-aftalens selektivitet i forhold til sagsøgeren (67. betragtning til nævnte beslutning), eftersom begunstigelsen af sådanne mineafgifter udelukkende følger af aftalen, som fastsætter den forhøjede mineafgiftssats for hvert år i aftalens 15-årige varighed, og som bestemmer, at de herved fastsatte satser udelukkende fastsættes i overensstemmelse med dennes bestemmelser, og at de forbliver uændrede (2005-aftalens punkt 4 og 9). Ved at fastslå, at sagsøgeren var underlagt en særlig ordning, der beskyttede selskabet modforhøjelse af mineafgiften (70. betragtning til den anfægtede afgørelse), fandt Kommissionen nødvendigvis, at den anfægtede foranstaltning opfyldte selektivitetskriteriet, fordi 2005-aftalen i betragtning af ovennævnte kendetegn var selektiv.
- 47 Kommissionen har for at anse den anfægtede foranstaltning for statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked, således lagt vægt på, at 2005-aftalen var selektiv, idet aftalen fastsatte den forhøjede mineafgiftssats for hvert år i sin 15-årige varighed, og bestemte, at de herved fastsatte satser forblev uændrede.

Parternes argumenter

- 48 Sagsøgeren har bestridt, at 2005-aftalen er selektiv. Sagsøgeren har for det første bemærket, at det følger af mineloven, at alle selskabets minefelter er underlagt den forhøjede mineafgift, idet betingelserne heri er opfyldt, og minelovens rækkevidde og anvendelsesområde således er generel. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at alle indehavere af udvindingstilladelser, som befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med sagsøgerens, kunne beslutte at forhandle en aftale for at forlænge deres udvindingsrettigheder i henhold til minelovens bestemmelser herom. Sagsøgeren har i duplikken bemærket, at Kommissionen selv i den anfægtede afgørelse fastslog, at 2005-aftalen fastsatte en »standardbehandling« over for sagsøgeren og ikke oprettede en »fordel«, selv om den fastsatte mineafgifter, som sagsøgeren skulle betale under hele den nævnte aftales varighed. Sagsøgeren har henvist til minelovens § 20, stk. 11, hvorefter den mineafgift, der skal betales i tilfælde af koncession eller forlængelse af udvindingstilladelse, er den afgift, der er anført og aftalt i koncessions- eller forlængelsesaftalerne. Sagsøgeren har bemærket, at Ungarn under den administrative procedure forklarede, at de virksomheder, som foretager betydelige investeringer i mineprojekter, havde brug for langvarig sikkerhed hvad angår de gældende mineafgifter og gebyrer, og at mineafgifter, der er genstand for en aftale, derfor skulle være faste og stabile under hele aftalens varighed, hvilket i princippet skulle gælde for mineafgifterne for de minefelter, der var sat i drift som led i en tilladelse.
- 49 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation med tre argumenter. For det første har Kommissionen gjort gældende, at påstanden om, at mineloven fastsatte en enkelt referenceramme, hvori koncessioner, udvindingstilladelser og aftaler om forlængelser udgjorde særskilte underordninger, er ugrundet, eftersom aftalerne om forlængelse var en del af ordningen med udvindingstilladelser. For det andet er det Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren, såfremt selskabet har gjort gældende, at der, da 2005-aftalen var indgået, ikke var forskelsbehandling mellem sagsøgeren og de øvrige indehavere af udvindingstilladelser, ikke har taget hensyn til, at den anfægtede foranstaltning er en kombination af denne aftale og den ændrede minelov, hvorefter sagsøgeren efter lovens ikrafttrædelse ikke længere befinder sig i den samme situation som disse indehavere. For det tredje har Kommissionen betvivlet, at mineloven fastsætter regler om mineafgiftens stabilitet som i forbindelse med en udvindingstilladelse, eller at der findes et sammenhængende regelsæt, som sikrer retssikkerheden for alle mineselskaber for de minefelter, de allerede har sat i drift.

Rettens bemærkninger

- 50 Det hedder i artikel 107, stk. 1, TEUF, at »[b]ortset fra de i traktaten hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- 51 Ifølge fast retspraksis skal alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF være opfyldt, for at der kan være tale om støtte i denne bestemmelses forstand. For det første skal der, for at en foranstaltning kan klassificeres som statsstøtte, være tale om en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, for det andet skal denne foranstaltning kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, for det tredje skal den give modtageren en fordel, og for det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencen (jf. Domstolens dom af 2.9.2010, sag C-399/08 P, Kommissionen mod Deutsche Post, Sml. I, s. 7831, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Hvad angår betingelsen om, at der skal foreligge en fordel for modtageren, fremgår det af fast retspraksis, at foranstaltninger, uanset hvilken form de end måtte have, anses for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en

økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Deutsche Post, nævnt ovenfor i præmis 51, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 Det følger nemlig af fast retspraksis, at begrebet statsstøtte er mere generelt end begrebet tilskud. Det omfatter ikke blot positive ydelser, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. Domstolen dom af 8.12.2011, sag C-81/10 P, France Télécom mod Kommissionen, Sml. I, s 12899, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Hvad angår støtteforanstaltningens selektive karakter skal det ligeledes bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke sonderer under hensyn til grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer disse i kraft af deres virkninger (Domstolens dom af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 46). Det følger heraf, at der med hensyn til anvendelsen af denne bestemmelse udelukkende skal tages stilling til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis). I bekræftende fald opfylder støtteforanstaltningen den betingelse om selektivitet, der er afgørende for begrebet statsstøtte, som omhandlet i nævnte bestemmelse.
- 55 Inden det vurderes, om den anfægtede afgørelses konklusion om 2005-aftalen er selektiv, skal der gøres rede for de argumenter, som Ungarn og sagsøgeren fremførte under den administrative procedure.
- 56 Ungarn fremførte i den forbindelse under den administrative procedure flere argumenter, der bestrider, at 2005-aftalen er selektiv, som Kommissionen allerede gjorde gældende i indledningsbeslutningen, som bemærkede, at den anfægtede foranstaltning, der blev undersøgt, indrømmede en enkelt virksomhed en fritagelse for mineafgift (18. og 21. betragtning til indledningsbeslutningen).
- 57 Under den indledende fase besvarede Ungarn den 17. marts 2008 Kommissionens spørgsmål om bestemmelserne i mineloven, hvorefter sagsøgeren var berettiget til at betale faste mineafgifter indtil 2020 i henhold til nævnte lovs § 20, stk. 11, og § 26/A, stk. 5. I henhold til minelovens § 20, stk. 11, skal mineafgiften udtrykt i et pengebeløb være en procentdel af værdien af de udvundne mineraler, som det er fastsat i denne lov eller i koncessionsaftalen eller i en aftale indgået i overensstemmelse med den pågældende lovs § 26/A, stk. 5. Ungarn bemærkede, at alle mineselskaber, der havde en udvindingstilladelse, kunne ansøge om forlængelse af den retlige frist for at påbegynde produktionen mod betaling af en afgift, der erstattede den mistede afgift, i medfør af principperne i minelovens § 26/A, stk. 5 (jf. præmis 6 ovenfor), men at indgåelsen af en sådan aftale om forlængelse ikke var obligatorisk. Ungarn fandt, at mineloven gav mulighed for en forlængelse af minerettighederne på grundlag af de samme principper som reglerne for koncessioner. Ungarn konkluderede, at alle mineselskaber kunne indgå aftaler om forlængelse på ikke-diskriminerende vis, eftersom en sådan virksomhed havde ret til forlængelse fra tidspunktet for produktionens påbegyndelse under hensyn til betingelserne i minelovens § 26/A, stk. 5.
- 58 Den 8. september 2008 gav Ungarn endvidere nærmere oplysninger om det retsgrundlag, hvorefter det var muligt for en virksomhed, der ikke havde påbegyndt sin produktion inden for den fastsatte frist, at betale lavere mineafgifter end de i mineloven fastsatte, hvorved Ungarn atter henviste til nævnte lovs § 20, stk. 11, for at konkludere, at mineafgiften, når aktiviteterne blev udført på grundlag af en udvindingstilladelse, var fastsat alt efter tilfældet i denne lovs § 20, stk. 3, som fastsætter afgiftens retlige sats ud fra de materialer, der udvindes, eller ved en aftale indgået i henhold til den pågældende lovs § 26/A, stk. 5, hvis udvindingstilladelsen er forlænget.

- 59 Ungarn fremhævede i sit svar af 9. april 2009 først og fremmest minelovgivningens logik, som betyder, at en regel som denne, der fastsætter en forhøjet mineafgiftssats for hvert år i aftalens 15-årige varighed og bestemmer, at den således fastsatte sats forbliver uændret, er et »naturligt« element i alle aftaler om forlængelse, eftersom efterfølgende ændringer af mineafgiftssatserne ikke kan anvendes på de satser, der er fastsat i en sådan aftale. Det er Ungarns opfattelse, at 2005-aftalen ikke yder sagsøgeren en fortrinsbehandling, eftersom alle andre mineselskaber i den samme situation kan forvente at indgå en lignende aftale, der fastsætter mineafgiftssatserne på samme måde som denne. Ungarn henviste endvidere til minelovens § 20, stk. 11, som den fandt fastlægger metoden til beregning af mineafgiftssatsen. Det er Ungarns opfattelse, at det erklærede formål med minelovens § 20, stk. 11, idet bestemmelsen henviser til de aftaler, der indgås i henhold til lovens § 26/A, stk. 5, er at gøre de mineafgiftssatser, der er fastsat i disse aftaler, retligt gældende for produktion i minefelter omfattet heraf, uafhængigt af den mineafgiftssats, der er fastsat i den pågældende lov. Endelig har Ungarn bestridt konklusionen i 29. betragtning til indledningsbeslutningen, hvorefter ingen andre markedsoperatører kunne forvente at opnå en aftale på de i 2005-aftalen fastsatte betingelser, eftersom det modsatte ifølge Ungarn fulgte af minelovens § 26/A, stk. 5, nemlig at 2005-aftalen netop var den eneste type aftale, der kunne indgås.
- 60 Endvidere har sagsøgeren under den formelle undersøgelsesprocedure fremsat argumenter om, at 2005-aftalen ikke var selektiv.
- 61 Sagsøgeren har i sine bemærkninger af 27. april 2008 ligeledes gjort gældende, at ethvert mineselskab i en tilsvarende situation i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5, ville indgå en forlængelsesaftale med de samme bestemmelser som 2005-aftalen, som fastsatte den mineafgiftssats, der er defineret i aftalen, og som udelukkede, at senere ændringer af satsen ved lov ville have virkning. Sagsøgeren har ligeledes bestridt, at 2005-aftalen er selektiv, idet selskabet har henvist til aftaler af samme art, der blev indgået mellem de ungarske myndigheder og mineselskaber i sektoren for faste mineraler, og som indeholdt regler som den, der fastsatte en forhøjet mineafgift for hvert år i den nævnte 2005-aftales 15-årige varighed, og som den, der bestemte, at de herved fastsatte satser forblev uændrede. Sagsøgeren har henvist til minelovens § 20, stk. 11, for at begrunde den omstændighed, at den mineafgiftssats, der var fastsat i 2005-aftalen, var forskellig fra den, der fulgte af systemet med udvindingstilladelser, når man tager hensyn til, at lovgiver, såfremt man havde ønsket, at en senere ændring af mineafgiften fastsat ved lov skulle erstatte de afgiftssatser, der var fastsat ved 2005-aftalen, skulle have indføjet en udtrykkelig bestemmelse herom.
- 62 Det skal indledningsvis bemærkes, at den anfægtede foranstaltning udgøres af to elementer, nemlig 2005-aftalen, som fastsætter mineafgiftssatsen for alle sagsøgerens minefelter, der er sat i drift eller forlænget, for hvert år i aftalens 15-årige varighed, og den ændrede minelov, som forøger mineafgiftssatsen for alle de åbne kulbrintefelter, der er dækket af en udvindingstilladelse, uden at den indeholder bestemmelser om felter, der allerede har været genstand for en aftale om forlængelse.
- 63 Det skal i den forbindelse indledningsvis bemærkes, at Kommissionen med rette i 53. betragtning til den anfægtede afgørelse fremhævede, at 2005-aftalen ikke var i strid med statsstøttereglerne. Eftersom de afgifter, der var fastsat i henhold til 2005-aftalen, og som fandt anvendelse både på idriftsatte felter og på felter, der var omfattet af en forlængelse af udvindingstilladelsen, var højere end de retlige afgifter, der fandt anvendelse, da aftalen blev indgået, indeholdt denne aftale nemlig ikke et statsstøtteelement som omhandlet i artikel 107 TEUF.
- 64 Det skal endvidere fastslås, at når en medlemsstat indgår en aftale med en økonomisk aktør, som ikke indeholder et statsstøtteelement som omhandlet i artikel 107 TEUF, er den omstændighed, at de betingelser, der ligger uden for denne aftale, efterfølgende ændres, således at den pågældende økonomiske aktør befinder sig i en fordelagtig situation i forhold til de aktører, der ikke har indgået lignende aftaler, ikke tilstrækkelig til, at aftalen og den senere yderligere ændring af de omkringliggende omstændigheder hertil samlet set kan anses for at udgøre statsstøtte.

- 65 Uden et sådant princip ville alle aftaler, som økonomiske aktører indgår med en stat, og som ikke indeholder et statsstøtteelement som omhandlet i artikel 107 TEUF, altid kunne bestrides, når situationen på det marked, hvor den økonomiske aktør, der er part i aftalen, virker, udvikler sig således, at det medfører en fordel for aktøren som anført ovenfor i præmis 64, eller når staten udøver sin lovgivningsmagt på objektivt begrundet vis efter en markedsudvikling, samtidig med at den overholder de rettigheder og forpligtelser, der følger af en sådan aftale.
- 66 Derimod kan en kombination af elementer som den, Kommissionen henviste til i den anfægtede afgørelse, kvalificeres som statsstøtte, når bestemmelserne i den indgåede aftale er foreslået ensidigt af staten til en eller flere aktører og ikke på grundlag af objektive kriterier, der følger af en tekst af generel rækkevidde, og som gælder på alle aktører. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den omstændighed, hvorefter kun en enkelt aktør har indgået en aftale af denne art, ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at aftalen er selektiv, eftersom en sådan omstændighed bl.a. kan følge af mangel på interesse fra andre aktører.
- 67 Endvidere skal det bemærkes, at med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF kan en samlet støtteforanstaltning udgøres af flere kombinerede elementer på betingelse af, at de, henset til deres kronologi, deres formål og virksomhedens situation på tidspunktet for deres vedtagelse, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden (jf. i denne retning Domstolens dom af 19.3.2013, forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl., Sml., EU:C:2013:175, præmis 103 og 104). I den henseende kan en kombination af elementer, således som Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse, kvalificeres som statsstøtte, når staten handler, således at den beskytter en eller flere erhvervsdrivende, der allerede er til stede på markedet, ved at indgå en aftale med dem, hvorved de indrømmes sikrede afgiftssatser for hele aftalens varighed, mens staten har til hensigt senere at udøve sin lovgivningsmagt til at forhøje afgiftssatsen, hvorved de andre aktører på markedet behandles ugunstigt, uanset om der er tale om aktører, der allerede var til stede på markedet ved indgåelsen af aftalen, eller nye aktører.
- 68 På baggrund af disse betragtninger skal det undersøges, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde med rette kunne finde, at den anfægtede foranstaltning var selektiv, fordi 2005-aftalen var selektiv, for så vidt som den fastsætter en forhøjet mineafgiftssats for hvert år i sin 15-årige varighed og bestemmer, at den således fastsatte sats forbliver uændret.
- 69 For det første skal netop de retlige rammer, i henhold til hvilken 2005-aftalen er indgået, undersøges.
- 70 Minelovens § 26/A, stk. 5, giver ethvert mineselskab, uanset om det driver kulbrintefelter eller minefelter med faste mineraler, mulighed for at ansøge om forlængelse af sine minerettigheder for et eller flere felter, som selskabet ikke har sat i drift inden for fem år efter tildelingen af udvindingstilladelsen. I dette omfang forekommer minelovens § 26/A, stk. 5, ikke at være en selektiv bestemmelse.
- 71 Hvad angår den omstændighed, der er henvist til i 66. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter et mineselskab og de ungarske myndigheder kan beslutte ikke at indgå en aftale om forlængelse, skal det fastslås, at det ikke følger af minelovens § 26/A, stk. 5, at de ungarske myndigheder, forelagt en ansøgning om forlængelse, kan afvise at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en aftale om forlængelse af de pågældende minerettigheder. I henhold til minelovens § 26/A, stk. 5, kan ethvert mineselskab endvidere ansøge om forlængelse af sine minerettigheder (jf. præmis 70 ovenfor). Imidlertid kan et sådant selskab beslutte ikke at ansøge om forlængelse, bl.a. i betragtning af de økonomiske omkostninger, der følger af forhøjelsen af den afgiftssats, der gælder på tidspunktet for ansøgningen om forlængelse, som i givet fald omfatter alle de minefelter, der er sat i drift (jf. præmis 6 ovenfor), eller beslutte ikke at acceptere de satser, de ungarske myndigheder foreslår efter ansøgningen om forlængelse, hvorved der ikke indgås en aftale om forlængelse.

- 72 Endvidere er det rigtigt, at minelovens § 26/A, stk. 5, overlader de ungarske myndigheder en skønsmargen, idet bestemmelsen fastsætter, at den afgiftssats for forlængelse, der i givet fald afgør den forhøjede mineafgift, ikke må overstige 1,2 gange den gældende sats på tidspunktet for ansøgningen om forlængelse. En sådan skønsmargen kan imidlertid ikke nødvendigvis anses for at begunstige visse virksomheder eller produktioner i forhold til andre og således medføre, at de indgåede aftaler om forlængelse er selektive. En sådan skønsmargen kan nemlig være berettiget af forskellige faktorer, som eksempelvis antallet af forlængede minefelter og deres størrelse vurderet i forhold til de minefelter, der allerede er sat i drift. Som Ungarn har gjort gældende under den administrative procedure (jf. præmis 57 ovenfor), er det, såfremt forhøjelsen af den afgiftssats, der gælder fra ansøgningen af forlængelsen, tilsigter at godtgøre det tab af afgifter vedrørende minefelter, der ikke er sat i drift inden for en frist på fem år efter udstedelsen af udvindingstilladelsen, nærmere bestemt ikke ulogisk, at den afgiftssats for forlængelse, og i givet fald den forhøjede mineafgiftssats, som finder anvendelse på henholdsvis minefelter, hvis tidspunkt for påbegyndelse af udvinding er udsat, og på minefelter, der allerede er sat i drift, er højere, når antallet af forlængede minefelter er betydeligt i forhold til antallet af minefelter, der allerede er sat i drift, og at det er lavere, når antallet af forlængede minefelter som i det foreliggende tilfælde udgør en beskedent del i forhold til de minefelter, der allerede er sat i drift. Det følger heraf, at den ved minelovens § 26/A, stk. 5, tildelte skønsmargen giver myndighederne mulighed for at bevare ligebehandlingen mellem aktørerne, alt efter om de befinder sig i lignende eller forskellige situationer som omhandlet i den ovenfor i præmis 54 omtalte retspraksis, ved at tilpasse sine afgiftsforslag til kendetegnene for hver fremsat ansøgning om forlængelse, og at skønsmarginen fremstår som udtrykket for skønsmargen, der er afgrænset ved objektive kriterier, som ikke er fremmede for det ved den pågældende lovgivning fastsatte afgiftssystem. Det skal mere generelt bemærkes, at den her omhandlede skønsmargen ved sin karakter adskiller sig fra de tilfælde, hvor udøvelsen af en sådan margin er forbundet med begunstigelsen af en økonomisk aktør. I det foreliggende tilfælde tjener de ungarske myndigheders skønsmargen til at afveje en yderligere byrde, der pålægges de økonomiske aktører, for at tage højde for bydende hensyn, der følger af ligebehandlingsprincippet.
- 73 Minelovens § 26/A, stk. 5, bestemmer ligeledes, at aftalen om forlængelse fastsætter forlængelsesafgiftssatserne, og når ansøgningen om forlængelse vedrører mere end to eller fem minefelter, fastsætter denne aftale den forhøjede mineafgiftssats for mindst fem år samt engangsbetalingen (jf. præmis 6 ovenfor). Det følger af denne bestemmelse, at forlængelsesafgiftssatsen, og i givet fald den forhøjede mineafgiftssats, ved forlængelse alene fastsættes ved aftalen om forlængelse, hvilket princip endvidere udtrykkeligt er fastsat i minelovens § 20, stk. 11, første punktum.
- 74 I betragtning af minelovens § 26/A, stk. 5, som finder anvendelse på enhver virksomheder, der ønsker at ansøge om forlængelse af sine udvindingstilladelser, og som danner grundlag for 2005-aftalen, er den omstændighed, at de sats, der er fastsat for hvert år af aftalens gyldighed, er et resultat af en forhandling, ikke tilstrækkeligt til, at denne aftale er selektiv. I betragtning af det ovenfor i præmis 72 fastslåede ville det kun have forholdt sig anderledes, såfremt de ungarske myndigheder havde udøvet deres skønsmargen ved de forhandlinger, der førte til 2005-aftalen, som fastsatte satsen for forlængelsesafgiften og den forhøjede mineafgift, således at det begunstigede sagsøgeren, og accepterede et lavt afgiftsniveau uden objektiv grund, henset til formålet med afgiftsforhøjelsen ved forlængelse af udvindingstilladelser og til skade for enhver anden aktør, der havde ansøgt om forlængelse af sine minerettigheder, eller, hvis der ikke fandtes en sådan aktør, såfremt der forelå konkrete indicier på, at der fandtes en uberettiget fordelagtig behandling af sagsøgeren. For så vidt som det i disse bestemmelser foreskrives, at de ved aftale fastsatte forhøjede mineafgiftssatser finder anvendelse under hele aftalens varighed og ikke kan ændres ensidigt under varigheden, tilføjer 2005-aftalen intet i forhold til den regel, der er fastsat ved minelovens § 26/A, stk. 5, som der er henvist til ovenfor i præmis 73.

- 75 For det andet tilkommer det således Retten at efterprøve, om Kommissionen har godtgjort, at 2005-aftalen er selektiv, bl.a. i betragtning af den klausul, der fastsætter den præcise sats for den forhøjede mineafgift for hvert år i aftalens 15-årige varighed, og af klausulen om, at de herved fastsatte satser ikke kan ændres.
- 76 Det skal først og fremmest bemærkes, at mineloven er affattet generelt hvad angår de virksomheder, der kan være omfattet af nævnte lovs § 26/A, stk. 5 (jf. præmis 70 ovenfor).
- 77 Det skal herefter bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse blot har konstateret, at sagsøgeren var den eneste virksomhed, der faktisk havde indgået en aftale om forlængelse i kulbrintesektoren (71. betragtning til den anfægtede afgørelse). Som det er bemærket ovenfor i præmis 66 og 71, kan dette forklares ved en mangel på interesse fra andre aktørers side og således ved, at der ikke forelå ansøgninger om forlængelse, eller ved, at der ikke var enighed mellem parterne om forlængelsesafgiftens sats. Hvad angår disse to sidstnævnte tilfælde kan det ikke tiltrædes, at indgåelsen af 2005-aftalen har selektiv karakter, eftersom de i mineloven fastsatte kriterier for indgåelse af en forlængelsesaftale er objektive og gælder for enhver potentielt interesseret aktør, som opfylder dem.
- 78 Som det er anført ovenfor i præmis 74, har Ungarn og sagsøgeren endvidere ved at fastsætte mineafgiftssatsen for hvert år i 2005-aftalens 15-årige varighed og ved at bestemme, at de herved fastsatte satser forbliver uændret, blot anvendt minelovens § 20, stk. 11, og § 26/A, stk. 5, som bestemmer, at enhver aftale om forlængelse fastsætter en forhøjet mineafgiftssats for sin varighed.
- 79 Det skal endvidere bemærkes, at de satser, der er fastsat i medfør af 2005-aftalen, finder anvendelse på alle sagsøgerens minefelter, som allerede var sat i drift og omfattet af en udvindingstilladelse, dvs. på 44 kulbrintefelter, hvis produktion var indledt efter den 1. januar 1998, og 93 naturgasfelter, hvis produktion var indledt inden denne dato, hvorimod forlængelsen kun vedrører 12 andre felter, der ikke var sat i drift, da aftalen blev indgået. I betragtning heraf kan den omstændighed, at forhøjelsesfaktoren befinder sig under tærsklen på 1,2 og navnlig mellem 1,02 og 1,05 (jf. præmis 8 ovenfor), forklares objektivt ved det ringe omfang af de 12 felter, der var omfattet af forlængelsen, i forhold til de 137 felter, der allerede var sat i drift i 2005 (jf. præmis 72 ovenfor). Det skal fastslås, at Kommissionen ikke har undersøgt dette relevante aspekt i 2005-aftalen, hvorfor den anfægtede afgørelse ikke indeholder noget indicium på en uberettiget fortrinsbehandling af sagsøgeren. På dette grundlag kan det ikke antages, at sagsøgeren havde ret til en fordelagtig behandling i forhold til enhver anden virksomhed, der potentielt befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med sagsøgerens, som omhandlet i den ovenfor i præmis 54 omtalte retspraksis.
- 80 Tilsvarende fandt Kommissionen, selv om den nævnte, at der forelå andre aftaler om forlængelse inden for sektoren for faste mineraler, at der ikke var grundlag for at tage hensyn til dem, eftersom de vedrørte andre typer mineraler, der var underlagt andre typer mineafgifter, og at mineafgifterne for disse mineraler ikke var ændret ved den ændrede minelov (68. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det skal bemærkes, at det følger af 70. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den anfægtede foranstaltningens selektive karakter følger af 2005-aftalens selektivitet (jf. præmis 46 ovenfor) og ikke af de udvundne mineralers art, de mineafgiftssatser, der gælder for disse kategorier af mineraler, eller den omstændighed, at disse satser ikke blev ændret senere. Kommissionens konklusioner i 68. betragtning til den anfægtede afgørelse er således ikke relevante for at afvise argumentationen om, at der findes andre aftaler om forlængelse, der er indgået i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5, og med en ordlyd, der ligner 2005-aftalen. Kommissionen afviste således ved den fulgte tilgang at tage hensyn til alle de elementer, hvorved den kunne have vurderet, om 2005-aftalen var selektiv i forhold til sagsøgeren under hensyntagen til den situation, der var skabt ved andre aftaler om forlængelse, som ligeledes var indgået i henhold til minelovens § 26/A, stk. 5, og hvis eksistens sagsøgeren havde gjort Kommissionen opmærksom på. Endvidere forsøgte Kommissionen ikke engang at indhente yderligere oplysninger fra de ungarske myndigheder om de aftaler om forlængelse, der var indgået med mineselskaber i sektoren for faste mineraler.

- 81 Under hensyntagen for det første til, at der ikke er selektive kendetegn ved de retlige rammer, der regulerer indgåelsen af aftaler om forlængelse, og til de betragtninger, der begrundes, at de ungarske myndigheder er tillagt en skønsmargen ved forhandlingerne vedrørende afgiftssatserne, og for det andet til, at der ikke foreligger indicier om, at disse myndigheder har givet sagsøgeren en fordelagtig behandling i forhold til enhver anden virksomhed, der befinder sig i en tilsvarende situation (jf. præmis 70-74, 79 og 80 ovenfor), kan 2005-aftalens selektive karakter ikke anses for godtgjort.
- 82 Endelig skal det bemærkes, at forhøjelsen af mineafgifterne i henhold til den ændrede minelov, som først trådte i kraft i 2008, skete som led i en forhøjelse af de globale priser på råolie, som sagsøgeren har anført i sine processkrifter og beskrevet i detaljer i den skrivelse, der er fremlagt som svar på Rettens spørgsmål herom (jf. præmis 36 ovenfor). Eftersom Kommissionen endvidere ikke har gjort gældende, at 2005-aftalen blev indgået i forventning om en forhøjelse af mineafgifterne, kan kombinationen af denne aftale med sidstnævnte lov ikke gyldigt kvalificeres som statsstøtte i artikel 107 TEUF's forstand (jf. præmis 64-67 ovenfor).
- 83 Følgelig skal første anbringendes andet klagepunkt om, at den anfægtede foranstaltning ikke er selektiv, tiltrædes, og den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er fornødent at tage stilling til de øvrige klagepunkter under første anbringende samt andet og tredje anbringende.

Sagens omkostninger

- 84 Ifølge Rettens procesreglements artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har i det foreliggende tilfælde tabt sagen og bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling):

- 1) **Kommissionens afgørelse 2011/88/EU af 9. juni 2010 om Ungarns statsstøtte C 1/09 (ex NN 69/08) til MOL Nyrt. annulleres.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 2013.

Underskrifter