



Judikatūras krājums

Lieta T-95/21

**Portugāles Republika
pret
Eiropas Komisiju**

Vispārējās tiesas (astotā palāta) 2022. gada 21. septembra spriedums

Valsts atbalsts – Madeiras Brīvā zona – Portugāles īstenotā atbalsta shēma – Lēmums, ar kuru konstatēta shēmas neatbilstība Lēmumiem C(2007) 3037 *final* un C(2013) 4043 *final*, ar kuriem šī shēma ir atzīta par nesaderīgu ar iekšējo tirgu un uzdots atgūt saskaņā ar to piešķirto atbalstu – Valsts atbalsta jēdziens – Pastāvošs atbalsts Regulas (ES) 2015/1589 1. panta b) punkta i) un ii) apakšpunkta izpratnē – Atgūšana – Tiesiskā palāvība – Tiesiskā drošība – Labas pārvaldības princips – Pilnīga izpildes neiespējamība – Noilgums – Regulas 2015/1589 17. pants

1. *Valsts atbalsts – Jēdziens – Pasākuma selektīvais raksturs – Pasākums, ar ko piešķir nodokļu priekšrocību – Atsauces punkts, lai noteiktu priekšrocības esamību – Pasākums, ar kuru tiek ieviesta diferenciācija starp saimnieciskās darbības subjektiem, kuri, ņemot vērā ar kopējo nodokļu režīmu izvirzīto mērķi, atrodas faktiski un juridiski salīdzināmā situācijā – Atbrīvojums no nodokļa, kas nav piemērojams darījumiem, kuri ir salīdzināmi ar tiem, no kuriem ir atkarīga tā piešķiršana – Pasākums, ko var kvalificēt par selektīvu (LESD 107. panta 1. punkts)*
(skat. 48.–58. un 65. punktu)
2. *Valsts atbalsts – Jēdziens – Pasākuma selektīvais raksturs – Atkāpe no vispārējās nodokļu sistēmas – Pamatojums ar sistēmas raksturu un uzbūvi – Vērtēšanas kritēriji (LESD 107. panta 1. punkts)*
(skat. 59.–63. punktu)
3. *Valsts atbalsts – Ietekme uz tirdzniecību starp dalībvalstīm – Konkurences apdraudējums – Vērtēšanas kritēriji – Atbalsts, kas var ietekmēt minēto tirdzniecību un izkropļot konkurenci – Jēdziens (LESD 107. panta 1. punkts)*
(skat. 66.–69. punktu)

4. *Valsts atbalsts – Pastāvošs un jauns atbalsts – Pasākums, ar kuru groza pastāvoša atbalsta shēmu – Shēmu veidojošo elementu izmaiņas ar secīgiem tiesību aktiem – Izmaiņas, kas ietekmē shēmas būtību – Kvalificēšana par jaunu atbalstu*
(LESD 108. panta 3. punkts; Padomes Regulas 2015/1589 1. panta c) punkts; Komisijas Regulas Nr. 794/2004 4. panta 1. punkta c) apakšpunkts)

(skat. 78.–88. punktu)

5. *Valsts atbalsts – Pastāvošs un jauns atbalsts – Pasākums, ar kuru veic izmaiņas pastāvošā atbalsta shēmā – Shēmas īstenošana, pārkāpjot nosacījumus, kas noteikti Komisijas apstiprinājuma lēmumā – Izmaiņas, kas ietekmē shēmas būtību – Kvalificēšana par jaunu atbalstu*
(LESD 108. panta 3. punkts; Padomes Regulas 2015/1589 1. panta c) punkts; Komisijas Regulas Nr. 794/2004 4. panta 1. punkta c) apakšpunkts)

(skat. 121.–125., 129.–134., 136.–141., 145.–155. un 164.–178. punktu)

6. *Atcelšanas prasība – Pamati – Arguments par valsts atbalsta formālās izmeklēšanas procedūras laikā neapstrīdētiem faktiskajiem vai tiesiskajiem apstākļiem – Pieņemamība*
(LESD 108. panta 3. punkts un 263. panta ceturtā daļa)

(skat. 182. punktu)

7. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Atbalsts, kas piešķirts, pārkāpjot LESD 108. pantā paredzētās procesuālās normas – Iespējamā saņēmēju tiesiskā palāvība – Neesamība, izņemot ārkārtas apstākļos*
(LESD 108. panta 3. punkts)

(skat. 194.–203. punktu)

8. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Tiesiskās drošības principa pārkaļķošums – Neesamība*
(LESD 107. pants un Padomes Direktīvas 2015/1589 16. panta 1. punkts)

(skat. 204.–214. punktu)

9. *Atcelšanas prasība – Pamati – Komisijas lēmuma, ar kuru konstatēta atbalsta nesaderība ar iekšējo tirgu un uzdots to atgūt, izpildes pilnīga neiespējamība – Pieņemamība*
(LESD 263. pants)

(skat. 221. un 222. punktu)

10. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Pilnīga izpildes neiespējamība – Pamati – Valsts nespēja noteikt atgūstamās summas – Pamatojuma neesamība*

(LES 4. panta 3. punkts un LESD 108. panta 2. punkts)

(skat. 223.–231. punktu)

11. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Pienākums – Grūtībās nonākuši vai bankrotējuši saņēmēji – Ietekmes neesamība (LESD 108. panta 2. punkts)*

(skat. 240. punktu)

12. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Regulas 2015/1589 17. pantā paredzētais desmit gadu noilgums – Noilguma termiņa sākums – Datums, kurā atbalsts piešķirts saņēmējam – Noilguma pārtraukšana ar informācijas pieprasījumu, ko Komisija nosūtījusi attiecīgajai dalībvalstij (LESD 108. panta 2. punkts; Padomes Regulas 2015/1589 17. pants)*

(skat. 245.–249. punktu)

13. *Valsts atbalsts – Nelikumīga un nesaderīga atbalsta atgūšana – Atbalsta shēma – Noilguma termiņa beigas attiecībā uz konkrētu saņēmēju – Tāda Komisijas lēmuma atcelšana, ar kuru konstatēta atbalsta nesaderība ar iekšējo tirgu un uzdots to atgūt – Izslēgšana (LESD 108. panta 2. punkts)*

(skat. 250. punktu)

Rezumējums

Lai veicinātu Madeiras salas reģionālo attīstību un ekonomiskās struktūras dažādošanu, Portugāles Republika ievieša atbalsta shēmu norobežotai šīs salas zonai, sauktai par Madeiras Brīvo zonu (MBZ).

Šī shēma, ko Eiropas Komisija sākotnēji apstiprināja 1987. gadā kā saderīgu reģionālu atbalstu, tika mainīta 2002. gadā (turpmāk tekstā – “II shēma”). 2007. gadā Komisija apstiprināja trešo shēmu, kas 2013. gadā tika mainīta vēlreiz¹ (turpmāk tekstā – “III shēma”).

III shēma, kā to apstiprinājusi Komisija, izpaudās kā ienākuma nodokļa samazinājums, kas piemērojams juridiskām personām attiecībā uz peļņu, kas gūta no darbībām, kuras faktiski un lielākajā mērā ir veiktas Madeirā, atbrīvojums no pašvaldību un vietējiem nodokļiem, kā arī atbrīvojums no nodokļa, kas jāmaksā par nekustamā īpašuma nodošanu ar mērķi dibināt uzņēmumu MBZ, līdz maksimālajām atbalsta summām, balstoties uz maksimālajām robežvērtībām, kas noteiktas atkarībā no atbalsta saņēmēja saglabāto darba vietu skaita.

Pēc minētās shēmas uzraudzības par 2012. un 2013. gadu veikšanas Komisija nolēma sākt LESD 108. panta 3. punktā paredzēto formālo izmeklēšanas procedūru.

¹ Komisijas 2007. gada 27. jūnija lēmums lietā N421/2006 un 2013. gada 2. jūlija lēmums lietā SA.34160 (2011/N) (turpmāk tekstā – “2007. un 2013. gada lēmumi”).

Šīs procedūras noslēgumā tā 2020. gada 4. decembra² lēmumā konstatēja, ka III shēma, kā to īstenojusi Portugāle, būtiski atšķiras no tās, kas apstiprināta ar 2007. un 2013. gada lēmumiem. Kvalificējot šo shēmu par “jaunu atbalstu”, kas ir īstenots nelikumīgi un ir nesaderīgs ar iekšējo tirgu, Komisija uzdeva to atgūt no saņēmējiem.

Atcelšanas prasību, ko Portugāles Republika cēlusi par šo lēmumu, Vispārējā tiesa noraidīja.

Vispārējās tiesas vērtējums

Pirmkārt, Vispārējā tiesa noraida dažādus iebildumus, ar kuriem tiek apstrīdēta III shēmas, kā to īstenojusi Portugāles Republika, kvalificēšana par “jaunu atbalstu”.

No vienas puses, Portugāles Republika norādīja, ka MBZ tika izveidota pirms tās pievienošanās Eiropas Ekonomikas kopienai (EEK) 1986. gada 1. janvārī un ka atbalsta shēma, kas ieviesta par labu šai zonai, kopš šī datuma nav būtiski mainīta. Līdz ar to tā uzskatīja, ka Komisijai III shēma, kāda tā tika īstenota, bija jākvalificē par “pastāvošu atbalstu”, proti, atbalstu, kas īstenots pirms tās pievienošanās un joprojām ir piemērojams pēc tās pievienošanās.

Šajā ziņā Vispārējā tiesa atgādina, ka par “jaunu atbalstu” ir uzskatāms jebkurš atbalsts un individuāls atbalsts, kas nav pastāvošs atbalsts, tostarp jebkādas pastāvoša atbalsta būtiskas izmaiņas. Lai novērtētu, vai pastāvošajā atbalstā veiktās izmaiņas ir būtiskas, ir jāpārbauda, vai šīs izmaiņas ir ietekmējušas attiecīgo shēmu veidojošos elementus, kā, piemēram, saņēmēju loku, finanšu atbalsta mērķi vai arī šī atbalsta avotu un tā apmēru.

Šajā gadījumā izmaiņas, kas ar II un III shēmu tika veiktas sākotnējā atbalsta shēmā, bija būtiskas, jo tās tostarp attiecās uz noteiktu darbību izslēgšanu no šīs shēmas piemērošanas jomas un uz nodokļa bāzes, uz kuru attiecās nodokļa samazinājums, maksimālo apmēru palielināšanu.

Atbildot uz Portugāles Republikas argumentu, saskaņā ar kuru attiecīgās izmaiņas esot attiekušās vienīgi uz MBZ sākotnējās shēmas piemērošanas jomas ierobežošanu, Vispārējā tiesa turklāt norāda, ka izmaiņu būtiskuma vērtējums nav atkarīgs no tā, vai tās izraisa attiecīgā atbalsta piemērošanas jomas paplašināšanu vai ierobežošanu. Šī vērtējuma vajadzībām nozīme ir tikai tam, vai izmaiņas var ietekmēt pašu sākotnējās shēmas būtību.

Līdz ar to Vispārējā tiesa apstiprina, ka būtiskas izmaiņas sākotnējā atbalsta shēmā, kas veiktas pēc 1986. gada 1. janvāra, izslēdza kvalifikāciju par “pastāvošu atbalstu”, tāpēc nav jānosaka, vai šī shēma faktiski tika īstenota pirms Portugāles pievienošanās EEK.

No otras puses, Portugāles Republika apstrīdēja Komisijas secinājumu, saskaņā ar kuru III shēma tika īstenota, neievērojot 2007. un 2013. gada lēmumus, un tādēļ tā bija jauns nelikumīgi īstenots atbalsts.

Šajā ziņā Vispārējā tiesa atgādina, ka uz apstiprināto atbalsta shēmu vairs neattiecas lēmums, ar kuru tā ir apstiprināta, un līdz ar to tā ir “jauns atbalsts”, ja attiecīgā dalībvalsts atbalsta shēmu īsteno saskaņā ar noteikumiem, kas būtiski atšķiras no tiem, kuri paredzēti Komisijai paziņotās atbalsta shēmas projektā, un tāpat noteikumiem, ko Komisija ir ņēmusi vērā, lai konstatētu paziņotās shēmas saderību ar iekšējo tirgu.

² Eiropas Komisijas 2020. gada 4. decembra Lēmums C(2020) 8550 *final* par atbalsta shēmu SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN), ko Portugāle piemērojusi par labu Madeiras Brīvajai zonai (MBZ) – III shēma (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”).

Šajā kontekstā Portugāles Republika it īpaši apgalvoja, ka Komisija ir pieļāvusi kļūdas faktos un tiesību kļūdas un pārkāpusi savu pienākumu norādīt pamatojumu, apstrīdētajā lēmumā konstatējot, ka ar 2007. un 2013. gada lēmumiem bija atļauts piešķirt III shēmā paredzēto atbalstu tikai attiecībā uz peļņu, kas gūta no darbībām Madeirā, izslēdzot peļņu, kas gūta no darbībām, kuras ārpus šī reģiona ir veikušas MBZ reģistrētas sabiedrības.

Vispārējā tiesa šo argumentāciju noraidīja, apstiprinot, ka Komisija varēja pamatoti uzskatīt, ka vienīgi tās “darbības, kuras faktiski un lielākajā mērā ir veiktas Madeirā” ir tiesīgas uz atbalstu, kas apstiprināts ar 2007. un 2013. gada lēmumiem.

Turklāt Vispārējā tiesa uzsver, ka Valstu reģionālā atbalsta pamatnostādnes 2007.–2013. gadam³, saistībā ar kurām Komisija bija apstiprinājusi III shēmu, ir noteikts, ka darbības atbalsts var tikt piešķirts izņēmuma kārtā tālākajos reģionos, tādos kā Madeiras autonomais reģions, ar nosacījumu, ka to pamato tā ieguldījums reģionālajā attīstībā un tā raksturs un ka tā apmērs ir samērīgs ar trūkumiem, kurus ar to cenšas mazināt. Līdz ar to šādu atbalstu var saņemt vienīgi saistībā ar darbībām, kuras ir saistītas ar nelabvēlīgiem apstākļiem un tātad papildus izmaksām, kas raksturīgas šiem reģioniem. Savukārt darbības, kas tiek veiktas ārpus minētajiem reģioniem un kuras šī iemesla dēļ šīs papildus izmaksas neietekmē, pat ja tās veic šajos pašos reģionos reģistrētas sabiedrības, ir jāizslēdz no šī atbalsta saņemšanas.

Vispārējā tiesa arī noraida Portugāles Republikas argumentu par to, ka Komisijas izmantotā interpretācija bija pretrunā Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) Nodokļu lietu komitejas komentāram, kā arī Komisijas iepriekšējai lēmumpieņemšanas praksei. Proti, lai gan Komisija var ņemt vērā ESAO ietvaros pieņemtos dokumentus, tie tai nekādā ziņā nevar būt saistoši, it īpaši piemērojot Savienības noteikumus, kas attiecas uz valsts atbalstu. Tāpat Komisijas lēmuma tiesiskums ir jāvērtē tikai saistībā ar LESD 107. pantu, nevis ņemot vērā apgalvoto tās agrāko lēmumpieņemšanas praksi.

Otrkārt, Vispārējā tiesa noraida Portugāles Republikas izvirzīto pamatu par apgalvoto neiespējamību atgūt nelikumīgi piešķirto atbalstu, pamatojoties galvenokārt uz to, ka apstrīdētais lēmums tai neļāva noteikt atgūstamās summas “bez pārmērīgām grūtībām”.

Proti, pat ja Portugāles Republikai ir tiesības atsaukties uz principu, saskaņā ar kuru “*impossibile nulla obligatio est*”, tā nav juridiski pietiekami pierādījusi objektīvu un absolūtu neiespējamību veikt attiecīgā atbalsta atgūšanu no apstrīdētā lēmuma pieņemšanas brīža. Turklāt administratīvas un praktiskas grūtības, ko izraisa liels atbalsta saņēmēju skaits, neļauj uzskatīt atgūšanu par tehniski neiespējamu.

Treškārt, attiecībā uz noteiktu izmaksāto atbalstu noilgumu Vispārējā tiesa norāda, ka tas vien, ka attiecībā uz atsevišķiem individuāliem atbalstiem, kas izmaksāti saskaņā ar atbalsta shēmu, par kuru Komisijas lēmumā ir atzīts, ka tā ir nelikumīga un nesaderīga ar iekšējo tirgu, ir iestājies noilgums, nevar būt pamats šī lēmuma atcelšanai. Šajā ziņā valsts iestādēm, kurām ir pienākums tūlītēji un efektīvi atgūt minēto atbalstu, ņemot vērā katram atbalsta shēmas saņēmējam raksturīgos īpašos apstākļus, ir jānosaka, vai katram saņēmējam minētais atbalsts patiešām ir jāatmaksā.

³ Reģionālā atbalsta pamatnostādnes 2007.–2013. gadam (OV 2006, C 54, 13. lpp.).