



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2013\*

”Överklagande — Talan om ogiltigförklaring — Artikel 263 fjärde stycket FEUF — Rätt att väcka talan — Talerätt — Fysiska eller juridiska personer — Rättsakt som rör dem personligen — Rättsakt som inte medför genomförandeåtgärder — Beslut i vilket en medlemsstats ordning för statligt stöd förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden — Rätt till ett effektivt domstolsskydd”

I mål C-274/12 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 1 juni 2012,

**Telefónica SA**, Madrid (Spanien), företrätt av J. Ruiz Calzado och J. Domínguez Pérez, abogados, samt av M. Núñez Müller, Rechtsanwalt,

klagande,

i vilket den andra parten är:

**Europeiska kommissionen**, företräd av P. Němečková och C. Urraca Cavedes, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász och A. Borg Barthet samt domarna G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C. Vajda (referent),

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 februari 2013,

och efter att den 21 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: spanska.

## Dom

- 1 Telefónica SA (nedan kallat Telefónica) har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 21 mars 2012 i mål T-228/10, Telefónica mot kommissionen (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisades Telefónicas talan om ogiltigförklaring av artikel 1.1 i kommissionens beslut 2011/5/EG av den 28 oktober 2009 om avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av betydande aktieinnehav i utländska företag C 45/07 (f.d. NN 51/07, f.d. CP 9/07) som Spanien har genomfört (EUT L 7, 2011, s. 48, nedan kallat beslut 2011/5).

### Bakgrund till tvisten

- 2 I artikel 12.5 i lag 43/1995 av den 27 december 1995 om företagsbeskattning (BOE nr 310, av den 28 december 1995, s. 37072), föreskrevs att förvärv av aktier i bolag som inte var hemmahörande i Spanien under vissa omständigheter kunde anses ge upphov till ett mervärde som kunde skrivas av under en period på högst 20 år, varigenom förvärvarens skattebörda minskade (nedan kallad den aktuella stödordningen).
- 3 Kommissionen ansåg att den aktuella stödordningen, som inte var tillämplig på förvärv av aktier i bolag hemmahörande i Spanien, utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Kommissionen inledde därför ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG genom beslut av den 10 oktober 2007, i vilket Konungariket Spanien och potentiella stödmottagare enligt nämnda stödordning anmodades att inkomma med synpunkter.
- 4 Förfarandet avslutades med att kommissionen antog beslut 2011/5.
- 5 I artikel 1.1 i beslut 2011/5 konstaterade kommissionen att den aktuella stödordningen hade tillämpats i strid med artikel 88.3 EG och att den var oförenlig med den gemensamma marknaden.
- 6 Europeiska kommissionen medgav emellertid att den innan det formella granskningsförfarandet inleddes, med anledning av två kommissionärens uttalanden inför Europaparlamentet, hade gett riktade, ovillkorade och enhetliga försäkringar som kan ha gett potentiella stödmottagare enligt stödordningen berättigade förhoppningar om att stödordningen var laglig i den bemärkelsen att den inte omfattades av bestämmelserna om statligt stöd, eftersom åtgärden inte var selektiv. Den fann således att stödmottagarna hade berättigade förväntningar på att stödet inte skulle återkrävas och beslutade därför att de förmåner som hade beviljats före den 21 december 2007 – då kommissionens beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* – kunde fortsätta att tillämpas på vissa villkor.
- 7 Detta är skälet till att det i artikel 1.2 i beslut 2011/5 föreskrivs att den aktuella stödordningen, med stöd av principen om skydd för berättigade förväntningar, får fortsätta att tillämpas såvitt avser aktier som förvärvats före nämnda datum.
- 8 Enligt artikel 4.1 i beslut 2011/5 ska Spanien återkräva det oförenliga stöd som avses i artikel 1.1 i beslutet från de mottagare vars rättigheter i utländska företag, som förvärvats inom gemenskapen, inte uppfyller villkoren i artikel 1.2 i samma beslut.
- 9 I artikel 5 i beslut 2011/5 föreskrivs att återkravet av det aktuella stödet ska genomföras omedelbart och effektivt och att Spanien ska se till att beslut 2011/5 genomförs inom fyra månader från dagen för delgivningen av beslutet.

- 10 I artikel 6 i beslut 2011/5 föreskrivs slutligen att Konungariket Spanien ska lämna vissa uppgifter till kommissionen och hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra beslutet. Enligt artikel 6.1 a i detsamma ska Konungariket Spanien till kommissionen överlämna en förteckning över dem som har tagit emot stöd inom ramen för den aktuella stödordningen. Det är utrett att Telefónica fanns med på denna förteckning.
- 11 Under åren 2005 och 2006 förvärvade Telefónica i två fall aktier med tillämpning av den aktuella stödordningen, dels i ett bolag hemmahörande i Republiken Tjeckien, dels i ett bolag hemmahörande i Förenade kungariket. I båda fallen förvärvades aktierna före den tidpunkt som anges i artikel 1.2 i beslut 2011/5.

### **Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet**

- 12 Telefónica väckte talan mot beslut 2011/5 den 21 mars 2010 och yrkade ogiltigförklaring av artikel 1.1 i detta.
- 13 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 30 september 2010 framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler. Kommissionen gjorde därvid gällande att talan inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att Telefónica inte hade visat vare sig att företaget hade ett berättigat intresse av att få saken prövad eller att det var personligen berört av beslut 2011/5. Telefónica yttrade sig över invändningen.
- 14 Genom det överklagade beslutet avvisade tribunalen Telefónicas talan med hänvisning till det andra av de två anförda rättegångshindren. Tribunalen fann i punkt 41 i det överklagade beslutet att Telefónica inte är personligen berört av beslut 2011/5 i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. I punkt 45 i samma beslut slog den fast att beslut 2011/5 inte kan anses utgöra en akt som inte medför genomförandeåtgärder, i den mening som avses i sista ledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Tribunalen avvisade följaktligen Telefónicas talan utan att pröva det första av de två anförda rättegångshindren, nämligen att Telefónica saknade ett berättigat intresse av att få saken prövad.

### **Parternas yrkanden**

- 15 Telefónica har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet,
  - förklara att talan om ogiltigförklaring i mål T-228/10 kan tas upp till sakprövning och återförvisa målet till tribunalen för prövning i sak, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna ”i förfarandena, i båda instanserna, angående möjligheten till sakprövning av talan”.
- 16 Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas och att Telefónica ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Prövning av överklagandet**

- 17 Telefónica har åberopat tre grunder till stöd för överklagandet. Som första grund har bolaget anført att tribunalen åsidosatte dess rätt till ett effektivt domstolsskydd. För det andra har Telefónica gjort gällande att tribunalen tolkade artikel 263 fjärde stycket FEUF felaktigt när den fann att bolaget inte

berörs personligen av beslut 2011/5. För det tredje gjorde tribunalen en felaktig tolkning av begreppet akt som inte medför genomförandeåtgärder, i den mening som avses i sista ledet i nämnda bestämmelse.

- 18 Frågan huruvida Telefónicas rätt till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts genom det överklagade beslutet blir enbart aktuell om tribunalen avvisade Telefónicas talan på grundval av en felaktig tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Telefónicas första grund till stöd för överklagandet ska därför inte prövas förrän efter prövningen av de två övriga grunderna, vilka avser att tribunalen i två avseenden gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av nämnda bestämmelse.
- 19 Det ska dessutom erinras om att det enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF finns två fall i vilka en fysisk eller juridisk person har rätt att väcka talan mot en akt som riktar sig mot någon annan än personen i fråga, nämligen om akten berör personen i fråga direkt och personligen eller, om personen berörs direkt av akten och denna inte medför genomförandeåtgärder.
- 20 Om beslut 2011/5 ska anses utgöra en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder, såsom Telefónica har gjort gällande inom ramen för den tredje grunden, är det inte nödvändigt att bolaget styrker att det berörs personligen av beslut 2011/5, vilket bolaget har anfört inom ramen för den andra grunden. Den tredje grunden ska därför prövas först.

#### *Den tredje grunden*

##### Parternas argument

- 21 Telefónica har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att beslut i ärenden om statligt stöd, såsom beslut 2011/5, medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF.
- 22 Telefónica har anfört att ett beslut i vilket en stödordning förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden har direkt effekt och inte kräver genomförandeåtgärder, eftersom ett sådant beslut innebär att beviljade stöd omedelbart blir rättsstridiga och normalt medför en skyldighet för den berörda medlemsstaten att återkräva stödet. Åtgärder som vidtas efter ett sådant beslut och som kan vara nödvändiga för att genomföra skyldigheten att återkräva stödet från vissa mottagare (såsom de åtgärder som avses i artikel 6.2 i beslut 2011/5, vilka tribunalen uttryckligen nämnde i punkt 43 i det överklagade beslutet) avser bara en underordnad skyldighet som inte påverkar den omständigheten att artikeldelen i beslut 2011/5 har direkt effekt. Telefónica anser att om tribunalens synsätt – att varje åtgärd som en medlemsstat måste vidta för att genomföra en unionsrättsakt, oavsett hur obetydlig åtgärden är, utgör en genomförandeåtgärd i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF – godtogs, så skulle ett stort antal regleringsakter per automatik vara uteslutna från bestämmelsens tillämpningsområde, vilket skulle strida mot det mål som unionslagstiftaren eftersträvar, nämligen att förenkla möjligheten för enskilda att få sin sak prövad i domstol i fall då deras intressen påverkas av andra akter än lagstiftningsakter vilka utfärdats av unionsinstitutionerna.
- 23 Enligt kommissionen gjorde tribunalen sig inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att beslut 2011/5 inte kan anses utgöra en akt som inte medför genomförandeåtgärder.
- 24 Begreppet genomförandeåtgärder har inte definierats i fördragen, och kommissionen anser därför att det verkar logiskt att göra en bokstavstolkning och därvid anse att det hänvisar till varje rättsakt som är nödvändig för att genomföra en annan rättsakt. Innebörden enligt en bokstavstolkning av detta begrepp är enligt kommissionen densamma som den som generaladvokaten Jacobs förespråkade i punkt 43 i sitt förslag till avgörande i mål C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, i vilket dom meddelades den 25 juli 2002 (REG 2002, s. I-6677), i syfte att peka på en eventuell brist i unionens system för domstolsprövning. Enligt kommissionen framgår det av de handlingar som

Europeiska konventet upprättade under utarbetandet av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (EUT C 310, 2004, s. 1) att lagstiftarens avsikt vid utarbetandet av den bestämmelse som sedan blev det sista ledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF, var att täcka denna möjliga brist i Europeiska unionens system för domstolsprövning. Kommissionen anser att uppmjukningen av villkoren avseende talerätten sålunda svarade mot en önskan att förse enskilda med ett rättsmedel som kan användas direkt mot akter med allmän giltighet, men samtidigt begränsa möjligheten att använda detsamma till fall då enskilda inte kan föra talan om ogiltighet mot en genomförandeakt.

- 25 Kommissionen har tillagt att när en regleringsakt kräver en genomförandeåtgärd, oavsett om denna vidtas på nationell nivå eller på unionsnivå, säkerställs de enskildas domstolsskydd genom deras möjlighet att bestrida rättsenligheten av genomförandeåtgärden genom att, i förekommande fall, anföra en invändning om rättsstridighet avseende den regleringsakt som utgör grunden för genomförandeåtgärden. Det är således inte nödvändigt att enskilda har rätt att väcka talan direkt mot den grundläggande akten.
- 26 Vad gäller beslut 2011/5, råder det enligt kommissionen ingen tvekan om att ett beslut innebärande en skyldighet för en medlemsstat att återkräva stöd som förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden kräver genomförandeåtgärder. Ett sådant beslut är riktat enbart till den berörda medlemsstaten och kan inte ge upphov till en direkt betalningsskyldighet för stödmottagarna. Kommissionen har i detta avseende erinrat om att det i artikel 288 fjärde stycket andra meningen FEUF föreskrivs att ett beslut som anger till vem eller vilka det riktar sig är bindande endast för dessa. För att en skyldighet ska kunna göras gällande i förhållande till stödmottagarna måste medlemsstaten vidta genomförandeåtgärder som består i krav på att stödmottagarna återbetalar de felaktigt uppburna stöden. Dessutom innebär beslut 2011/5 en skyldighet för Konungariket Spanien att vidta andra genomförandeåtgärder, utöver skyldigheten att återkräva stödet, som till exempel skyldigheten att ombesörja att tillämpningen av den aktuella stödordningen upphör.

#### Domstolens bedömning

- 27 Såsom generaladvokaten har funnit i punkterna 40 och 41 i sitt förslag till avgörande, ska begreppet "regleringsakt ... som inte medför genomförandeåtgärder", i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF, tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse, vilket – såsom framgår av förarbetena – är att undvika att en enskild först måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först åsidosätter bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga.
- 28 Det ska härvid preciseras, för det första, att när en regleringsakt medför genomförandeåtgärder så är domstolens prövning av att unionens rättsordning iakttas säkerställd oberoende av om genomförandeåtgärderna vidtas på unions- eller medlemsstatsnivå. Fysiska eller juridiska personer som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte kan väcka talan direkt vid unionsdomstolen mot en unionsregleringsakt är skyddade mot att akten tillämpas på dem genom möjligheten att angripa de genomförandeåtgärder som denna medför.
- 29 När genomförandet av regleringsakter ankommer på unionens institutioner, organ eller byråer kan fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka direkt talan vid unionsdomstolarna mot tillämpningsakterna och, med tillämpning av artikel 277 FEUF, till stöd för denna talan åberopa att den berörda grundläggande akten är rättsstridig. När genomförandet

ankommer på medlemsstaterna kan personerna i fråga vid nationell domstol göra gällande att den berörda grundläggande akten är ogiltig och anmoda den nationella domstolen att med stöd av artikel 267 FEUF begära förhandsavgörande i detta hänseende av EU-domstolen (dom av den 3 oktober 2013 i mål C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet, punkt 93).

- 30 För det andra, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, är den viktigaste frågan vid bedömningen av huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder vilken ställning den person har som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF. Det saknar således betydelse huruvida den berörda akten medför genomförandeåtgärder i förhållande till andra enskilda.
- 31 Vid prövningen av om den angripna akten medför genomförandeåtgärder ska, för det tredje, enbart ändamålet med talan beaktas. Om en sökande bara har yrkat delvis ogiltigförklaring av en akt, är det bara de genomförandeåtgärder som denna del av akten eventuellt medför som ska beaktas.
- 32 Det är mot bakgrund av ovan gjorda preciseringar som domstolen ska pröva den tredje grund som Telefónica har anfört till stöd för sitt överklagande.
- 33 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande var det enda syftet med Telefónicas talan vid tribunalen att bestrida att den aktuella stödordningen var delvis oförenlig med den gemensamma marknaden, såsom angetts i artikel 1.1 i beslut 2011/5. Talan riktade sig inte mot föreläggandet i artikel 4.1 om att återkräva stödet eller mot de övriga föreläggandena mot Konungariket Spanien enligt artikel 6.2 i beslutet.
- 34 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 48 i förslaget till avgörande riktar sig förklaringen i artikel 1.1 i beslut 2011/5, att den aktuella stödordningen är delvis oförenlig med den gemensamma marknaden, enbart mot den medlemsstat till vilken beslutet riktar sig, i detta fall Konungariket Spanien. Detta innebär att beslutet inte är bindande för några andra personer, i överensstämmelse med artikel 288 fjärde stycket FEUF.
- 35 Vidare är syftet med artikel 1.1 i beslut 2011/5 uteslutande att slå fast att den aktuella stödordningen är oförenlig med den gemensamma marknaden. Det anges i denna artikel inte exakt vilka följder förklaringen har för var och en av de skattskyldiga, följder som kommer att yttra sig i administrativa rättsakter såsom ett taxeringsbeslut, vilket som sådant utgör en sådan genomförandeåtgärd som artikel 1.1 i beslut 2011/5 ”medför”, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF.
- 36 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 44 i det överklagade beslutet fann att åtgärder till genomförande av beslutet om oförenlighet – såsom ett beslut att avslå en begäran om att den berörda skatteförmånen ska tillämpas, ett avslag som sökanden även kan bestrida vid nationell domstol – utgör åtgärder för genomförande av beslut 2011/5.
- 37 Detta konstaterande är i sig tillräcklig grund för att förkasta Telefónicas argumentation vid tribunalen avseende att beslut 2011/5 inte medför genomförandeåtgärder.
- 38 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 45 i det överklagade beslutet fann att sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF inte var uppfyllda, oberoende av huruvida beslut 2011/5 är en regleringsakt.
- 39 Med hänsyn till det ovan anförda kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser Telefónicas tredje grund.

## *Den andra grunden*

### Parternas argument

- 40 Enligt Telefónica har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att göra en alltför restriktiv tolkning av begreppet verklig mottagare av stöd enligt en stödordning som är föremål för ett kommissionsbeslut, såsom framgår av bland annat dom av den 9 juni 2011 i de förenade målen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl. mot kommissionen (REU 2011, s. I-4727). Telefónica har gjort gällande att – i motsats till vad tribunalen slog fast i punkterna 24 och 25 i det överklagade beslutet – det viktiga inte är att en part som faktiskt har mottagit det berörda stödet tillhör dem som med säkerhet måste återbetala det, utan det är tillräckligt att det finns en risk för allvarlig skada för partens intressen, vilket enligt Telefónica är fallet om bolaget måste återbetala stödet.
- 41 Telefónica anser att bolaget löper en tvåfaldig risk att bli skyldigt att återbetala uppbyggt stöd trots att kommissionen har medgett att bolaget har haft berättigade förväntningar i detta avseende. För det första är undantaget från återkravskyldigheten enligt artikel 1.2 och 1.3 i beslut 2011/5 föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen i mål T-207/10, Deutsche Telekom mot kommissionen. Om talan i det målet bifalls, skulle Telefónica kunna bli skyldigt att återbetala det stöd som bolaget har beviljats. För det andra skulle konstaterandet i beslut 2011/5 att bestämmelserna om avskrivning av mervärde utgör ett olagligt stöd göra det möjligt för utomstående konkurrenter till stödmottagarna att på nationell nivå inleda förfaranden i syfte att erhålla ersättning för uppkommen skada.
- 42 Kommissionen anser däremot att det följer av rättspraxis att två villkor måste vara uppfyllda för att en sökande ska anses personligen berörd under sådana omständigheter som nu är aktuella. För det första ska sökanden vara en verklig mottagare av individuellt stöd som beviljats enligt en stödordning. För det andra ska sökanden vara skyldig att återbetala det berörda stödet eller åtminstone löpa risken att bli återbetalningsskyldig. I motsats till vad Telefónica har hävdats är det däremot inte tillräckligt att det finns en risk för allvarlig skada för sökandens intressen i mer allmän bemärkelse. Kommissionen har vidare åberopat dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Kwekerij van der Kooy m.fl. mot kommissionen (REG 1988, s. 219, punkt 15; svensk specialutgåva, s. 305) och av den 7 december 1993 i mål C-6/92, Federminieraria m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-6357, punkterna 11–16) och gjort gällande att domstolen inte har godtagit synsättet att en sökande är personligen berörd redan på grund av den omständigheten att vederbörande är mottagare av stöd enligt en stödordning.
- 43 I det nu aktuella fallet föreligger det enligt kommissionen hur som helst ingen risk för att Telefónica blir skyldigt att återbetala det mottagna stödet eller för allvarlig skada för bolagets intressen, eftersom det från och med tidpunkten för beslut 2011/5 var uppenbart att Telefónica med framgång skulle kunna hänvisa till principen om skydd för berättigade förväntningar.

### Domstolens bedömning

- 44 Det ska erinras om att beslut 2011/5 inte är riktat till Telefónica och att nämnda beslut medför genomförandeåtgärder, såsom framgår av punkterna 34–36 ovan.
- 45 Det följer av artikel 263 fjärde stycket FEUF att fysiska eller juridiska personer får väcka talan mot en akt som inte är riktad mot dem och som medför genomförandeåtgärder enbart om akten berör dem direkt och personligen.
- 46 Vad gäller det andra av dessa villkor, det vill säga att personen ska vara personligen berörd av rättsakten i fråga, framgår det av fast rättspraxis att andra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa

egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom berör dem personligen på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, domen i det ovannämnda målet Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl. mot kommissionen, punkt 52, samt domen i det ovannämnda målet Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet, punkt 72).

- 47 Såsom tribunalen har påpekat i punkt 28 i det överklagade beslutet framgår det även av fast rättspraxis att den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på, eller till och med deras identitet, inte innebär att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten om den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i rättsakten i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2001 i mål C-451/98, Antillean Rice Mills mot rådet, REG 2001, s. I-8949, punkt 52).
- 48 Det kan konstateras att detta är fallet såvitt avser artikel 1.1 i beslut 2011/5, vilken Telefónica har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara och med avseende på vilken det således ska prövas huruvida nämnda bolag har talerätt. Nämnda artikel 1.1 är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar gentemot personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. Telefónica kan således inte med framgång göra anspråk på att vara personligen berört av denna bestämmelse.
- 49 Den enda verkan som artikel 1.1 i beslut 2011/5 har är att ingen person i framtiden kommer att kunna motta stöd enligt den aktuella stödordningen. Enligt fast rättspraxis kan ett företag i princip inte väcka talan mot ett beslut av kommissionen att förbjuda en stödordning om det enbart berörs av detta beslut på grund av att det är verksamt inom sektorn i fråga och eventuellt kan erhålla stöd enligt nämnda stödordning (se dom av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen, REG 2000, s. I-8855, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 50 Härav följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 41 i det överklagade beslutet fann att Telefónica inte är personligen berört av artikel 1.1 i beslut 2011/5 i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 51 Av det ovan anförda följer att domstolen inte heller kan bifalla överklagandet såvitt avser Telefónicas andra grund.

### *Den första grunden*

#### Parternas argument

- 52 Telefónica har gjort gällande att tribunalens avvisning strider mot den rätt till ett effektivt domstolsskydd som bolaget har enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 och enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 53 Telefónica har härvid bland annat anført att bolaget omöjligen kan få till stånd en domstolsprövning av artikel 1.1 i beslut 2011/5 genom att framkalla en tvist med skattemyndigheten och i samband därmed framställa en invändning om rättsstridighet och åberopa den aktuella stödordningen, trots att den inte längre utgör gällande rätt i det spanska rättssystemet, i syfte att behörig nationell domstol i enlighet med artikel 267 första stycket b FEUF ska hänskjuta en begäran om förhandsavgörande avseende giltighet. För att detta ska vara möjligt krävs nämligen att Telefónica beslutar sig för att åsidosätta spansk rätt, och således för att uppsåtligen handla på ett sätt som strider mot gällande lagstiftning. Genom att frivilligt åsidosätta lagstiftningen skulle bolaget dock inte bara handla i strid med de



uppförandekoder som det har förbundit sig att följa, utan även utsätta sig för en uppenbar risk för att den spanska skattemyndigheten beslutar att utöva sin sanktionsbefogenhet på grundval av ett antal bestämmelser i tillämplig skattelagstiftning.

- 54 Kommissionen har erinrat om att det genom artiklarna 263 och 277 i EUF-fördraget respektive genom artikel 267 i samma fördrag, har inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden som ska säkerställa prövningen av huruvida unionsinstitutionernas rättsakter är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolarna.
- 55 Vidare anser kommissionen att domstolen inte ska godta Telefónicas argument att tribunalen borde ha utrett under vilka omständigheter det i realiteten hade varit möjligt att använda sig av nationella rättsmedel. Det är inte möjligt att godta en tolkning av rättsmedelssystemet som innebär att det är möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring direkt vid unionsdomstolen om det, efter det att domstolen har gjort en konkret prövning av nationella förfarandebestämmelser, anses styrkt att den enskilde saknar möjlighet att få till stånd en prövning av den omtvistade unionsrättsaktens giltighet genom att väcka talan vid nationell domstol. En sådan tolkning förutsätter nämligen att unionsdomstolen undersöker och tolkar nationell processrätt, vilket den inte är behörig att göra inom ramen för sin prövning av lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter. Under alla omständigheter skulle en enskild inte kunna väcka en talan om ogiltigförklaring vid unionsdomstolen, även om det skulle visa sig att de nationella processrättsliga bestämmelserna innebär att den enskilde inte kan göra gällande att den unionsakt som är i fråga är ogiltig förrän efter att ha åsidosatt densamma.

#### Domstolens bedömning

- 56 Det ska inledningsvis erinras om att unionen är en rättslig union vars institutioner är underkastade prövning av om deras rättsakter står i överensstämmelse med bland annat fördragen och de allmänna rättsprinciperna samt de grundläggande rättigheterna (domen i det ovannämnda målet *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet*, punkt 91).
- 57 Domstolsprövningen av att unionens rättsordning iaktas säkerställs av EU-domstolen och av medlemsstaternas domstolar, vilket framgår av artikel 19.1 FEU. I detta syfte har det genom artiklarna 263 och 277 i EUF-fördraget respektive genom artikel 267 i samma fördrag, inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden som ska säkerställa prövningen av huruvida unionsakterna är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolarna (domen i det ovannämnda målet *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet*, punkterna 90 och 92).
- 58 Såsom framgår av punkterna 34–36 ovan medför beslut 2011/5 genomförandeåtgärder i den berörda medlemsstaten i förhållande till Telefónica.
- 59 Även om Telefónica, på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF, inte kan väcka talan direkt mot beslut 2011/5 vid unionsdomstolen, kan bolaget vid nationell domstol göra gällande att beslutet är ogiltigt och anmoda denna att med tillämpning av artikel 267 FEUF framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, till exempel i samband med att bolaget vid nationell domstol överklagar den administrativa rättsakt av vilken det framgår att det inte har rätt att göra en avskrivning enligt den aktuella stödordningen.
- 60 Härav följer att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.
- 61 Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon av de grunder som Telefónica har anfört till stöd för detta, ska överklagandet ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 62 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 63 Kommissionen har yrkat att Telefónica ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Telefónica har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandet ogillas.**
- 2) **Telefónica SA ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter