



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (första avdelningen)

den 11 oktober 2017\*

”Talan om ogiltigförklaring – Statligt stöd – Skattelättnader som beviljas av en lokal eller regional enhet i en medlemsstat – Stödordning som förklarats vara oförenlig med den inre marknaden – Beslutets verkställighet – Skyldighet att pröva stödmottagarnas individuella situation – Avsaknad av ställningstagande från kommissionen – Akt mot vilken talan inte kan väckas – Avvisning”

I mål T-170/16,

**Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU**, Llodio (Spanien), företrätt av advokaterna M. Araujo Boyd, D. Armesto Macías och A. Lamadrid de Pablo,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företräd av L. Flynn, B. Stromsky och P. Němečková, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av det beslut av kommissionen som påstås följa av en handling av den 15 juli 2015 med rubriken ”Ärenden om skatter och avgifter i Baskien (Álava) – Informellt meddelande om ytterligare påståenden om förenlighet med riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål från år 1998”,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna P. Nihoul (referent) och J. Svenningsen,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

\* Rättegångsspråk: spanska.

## Beslut

### Bakgrund till tvisten

#### *Den skattelättnad som införts av provinsen Álava*

- 1 Mellan åren 1994 och 1997 införde provinserna Álava, Biscaya och Guipúzcoa, vilka är belägna i den autonoma regionen Baskien (Spanien), sex skattesystem vilka kan delas upp i två olika typer: ett system med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar och ett system med en gradvis avtagande fyraårig minskning av beskattningsunderlaget för nya företag.
- 2 Förevarande mål avser ett av de sex skattesystem som nämnts i punkt 1 ovan, nämligen det system som införts av provinsen Álava, vilket ger företag i denna provins möjlighet att, på vissa villkor, erhålla ett skatteavdrag motsvarande 45 procent av deras investeringar.
- 3 Det av Álava införda skattesystemet, med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar, var i kraft fram till år 1999 medan de andra aktuella skattesystemen var i kraft fram till år 2000.
- 4 Inget av skattesystemen anmäldes till Europeiska gemenskapernas kommission.

#### *Kommissionens granskning av det nu aktuella skattesystemet*

- 5 Kommissionen fick genom olika klagomål kännedom om att de aktuella skattesystemen existerade.
- 6 Kommissionen meddelade genom skrivelser av den 17 augusti och den 29 september 1999 de spanska myndigheterna att den hade beslutat att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF avseende de sex skattesystemen, det vill säga systemet med det skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar som införts av provinserna Biscaya och Guipúzcoa (EGT C 351, 1999, s. 29), systemet med en gradvis avtagande fyraårig minskning av beskattningsunderlaget för nya företag som införts av provinserna Álava, Biscaya och Guipúzcoa (EGT C 55, 2000, s. 2) och systemet med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar som införts av provinsen Álava (EGT C 71, 2000, s. 8).
- 7 Den 3 november respektive den 6 december 1999 väcktes talan, i separata mål, om ogiltigförklaring av besluten att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 8 Talan om ogiltigförklaring ogillades i samtliga mål av tribunalen genom dess dom av den 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl./kommissionen (T-269/99, T-271/99 och T-272/99, EU:T:2002:258), och dom av den 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava m.fl./kommissionen (T-346/99–T-348/99, EU:T:2002:259).
- 9 Kommissionen avslutade det formella granskningsförfarandet den 11 juli 2001 genom sex olika beslut. Den slog i dessa beslut fast dels att de aktuella skattesystemen utgjorde olagligt statligt stöd eftersom de hade genomförts i strid med den i artikel 108.3 FEUF föreskrivna skyldigheten att göra en förhandsanmälan till kommissionen, dels att dessa system var oförenliga med den inre marknaden.
- 10 Kommissionen konstaterade i artikel 1 i beslut 2002/820/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien tillämpar på företag i Álava i form av skattelättnad motsvarande 45 p av investeringar (EGT L 296, 2002, s.1) (nedan kallat 2001 års beslut) att det system med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar som införts av provinsen Álava var oförenligt med den inre marknaden.

- 11 I artikel 2 i 2001 års beslut uppmanade kommissionen Konungariket Spanien att upphäva det system med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar som införts av provinsen Álava, för det fall detta system fortfarande var i kraft.
- 12 I artikel 3.1 andra stycket i 2001 års beslut ålades Konungariket Spanien att inställa utbetalningen av stöd som ännu inte utbetalats.
- 13 I artikel 3.1 första stycket och 3.2 i 2001 års beslut förelade slutligen kommissionen Konungariket Spanien att från stödmottagarna återkräva de enskilda stödbelopp som betalats ut inom ramen för det aktuella systemet. Föreläggandet formulerades på följande sätt:

”1. Spanien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagaren.

...

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. ...”

- 14 I samband med föreläggandet om återkrav av de stödbelopp som beviljats inom ramen för den stödordning som förklarats vara oförenlig med den inre marknaden uttalade kommissionen följande, i skäl 98 i 2001 års beslut:

”Föreliggande beslut berör stödordningen och skall omedelbart verkställas, vilket innefattar återkrav av allt individuellt stöd som beviljats inom ramen för nämnda stödordning. Kommissionen påminner också om att även om att detta beslut inte utesluter att enskilda stöd helt eller delvis kan anses förenliga med den gemensamma marknaden på grund av sin inneboende natur, antingen inom ramen för ett senare beslut från kommissionen, eller genom tillämpning av undantagsbestämmelser.”

### ***Talan om ogiltigförklaring av 2001 års beslut***

- 15 Den 25 september, den 22 oktober respektive den 21 december 2001 väcktes talan, i separata mål, om ogiltigförklaring av de sex beslut som kommissionen antagit den 11 juli 2001.
- 16 Den 9 september 2009 slog tribunalen, i sina domar Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl./kommissionen (T-227/01–T-229/01, T-265/01, T-266/01 och T-270/01, EU:T:2009:315), och Diputación Foral de Álava m.fl. (T-230/01–T-232/01 och T-267/01–T-269/01, ej publicerad, EU:T:2009:316), fast att de sex kommissionsbesluten av den 11 juli 2001 var lagenliga.
- 17 Den första dom som nämns i punkt 16 ovan rörde de tre kommissionsbeslut av den 11 juli 2001 i vilka de system med skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av gjorda investeringar som införts av provinserna Álava, Biscaya och Guipúzcoa hade förklarats vara oförenliga med den inre marknaden.
- 18 Den andra dom som nämns i punkt 16 ovan rörde de tre kommissionsbeslut av den 11 juli 2001 som avsåg systemet med en gradvis avtagande fyraårig minskning av beskattningsunderlaget för nya företag som införts av provinserna Álava, Biscaya och Guipúzcoa.
- 19 De två domar som nämns i punkt 16 ovan överklagades den 26 november 2009.
- 20 Domstolen ogillade den 28 juli 2011 överklagandena av dessa två domar i sina domar Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mot kommissionen (C-471/09 P–C-473/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:521), och Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mot kommissionen (C-474/09 P–C-476/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:522).

### ***Kontrollen av verkställigheten av 2001 års beslut***

- 21 Kommissionen bad den 12 oktober 2001 Konungariket Spanien att lämna information om de åtgärder som vidtagits för att följa kommissionens beslut av den 11 juli 2001.
- 22 Då kommissionen inte var nöjd med de svar som lämnades väckte den en fördragsbrottstalan vid domstolen den 19 november 2003 i enlighet med artikel 108.2 FEUF.
- 23 Domstolen fastställde den 14 december 2006 att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte inom föreskriven tid vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa kommissionens beslut av den 11 juli 2001 (dom av den 14 december 2006, kommissionen/Spanien, C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777).
- 24 Efter att den i punkt 23 nämnda domen meddelades vidtog spanska myndigheter åtgärder för att återkräva en del av stödet från stödmottagarna. De spanska myndigheterna ansåg att resterande del av stödet inte behövde återkrävas, eftersom det var förenligt med den inre marknaden eller då stödet inte behövde återkrävas på grund av tillämpningen av reglerna om stöd av mindre betydelse eller på grund av möjligheten att beakta retroaktiva skatteavdrag.
- 25 Kommissionen ansåg att Konungariket Spanien därigenom inte hade verkställt dess beslut av den 11 juli 2001 fullt ut och väckte därför den 18 april 2011 på nytt en fördragsbrottstalan vid domstolen i enlighet med artikel 260.2 FEUF.
- 26 Under rättegången om fördragsbrott meddelade kommissionen domstolen, den 30 oktober 2013, att stödet enligt dess uppfattning hade återkrävts i sin helhet per den 15 oktober 2013. Kommissionen ansåg därför att det inte var nödvändigt att ålägga Konungariket Spanien att betala ett löpande vite, utan att det var tillräckligt att förplikta denna stat att betala ett schablonbelopp (dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, punkterna 16 och 17).
- 27 Domstolen fann i dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF. Den förpliktade nämnda medlemsstat att betala ett schablonbelopp på 30 miljoner euro, med anledning av den tid under vilken kommissionens beslut inte hade verkställts.

### ***Sökandens situation***

- 28 Sökanden, Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU, är ett företag med säte i Llodio i provinsen Álava (Spanien).
- 29 Sökanden medgavs rätt att göra skatteavdrag för företag motsvarande 45 procent av sina investeringar under räkenskapsåren 1994–1996, inom ramen för ett projekt med ett värde på 45 664 899,69 euro avseende uppförande av en flytglasugn med tillhörande anläggningar.
- 30 Dirección General de Hacienda de la Diputación foral de Álava (regionala skattemyndigheten i provinsen Álava, Spanien) delgav den 22 oktober 2007 sökanden sitt beslut Resolución 1943/2007, de 19 de octubre, sobre ejecución de la Decisión de la Comisión C(2001) 1759 final, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España a favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, en relación con la entidad Guardian Llodio, SLU, como contiuadora de Guardian Llodio, SA, con NIF: B-01.000.702 (beslut 1943/2007 om verkställighet av 2001 års beslut med avseende på sökanden) (nedan kallat beslut 1943/2007). Sökanden ålades i detta beslut att återbetala en del av det beviljade skatteavdraget, varvid det uppgavs

att resterande del skulle anses som ett investeringsstöd som är förenligt med den inre marknaden med tillämpning av riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9) (nedan kallade 1998 års riktlinjer).

- 31 Sökanden överklagade den 21 november 2007 beslut 1943/2007 i administrativ ordning till Organismo Jurídico-Administrativo de Álava (skattemyndighet i Álava) och överklagade därefter till Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien) och slutligen till Tribunal Supremo (Spaniens högsta domstol).
- 32 Regionala skattemyndigheten i provinsen Álava delgav den 7 februari 2012 sökanden ett nytt beslut, nämligen Resolución 324/2012, de 2 de febrero, sobre ejecución de la Decisión de la Comisión C(2001) 1759 final, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España a favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, en relación con la entidad Guardian Llodio, SLU, como contiuadora de Guardian Llodio, SA, con NIF: B-01.000.702 (beslut 324/2012 om kompletterande verkställighet av 2001 års beslut med avseende på sökanden) (nedan kallat beslut 324/2012). Sökanden ålades i detta beslut att återbetala den del av skatteavdraget som hade ansetts förenligt med den inre marknaden i beslut 1943/2007 och förpliktades följaktligen att återbetala stödet i dess helhet.
- 33 Sökanden överklagade även beslut 324/2012 till spansk domstol, som delvis biföll överklagandet.
- 34 De spanska myndigheterna översände den 25 maj 2012 bankintyg till kommissionen i vilka det intygades att sökanden hade återbetalat det mottagna stödet.
- 35 Diputación Foral de Álava (provinsen Álava, Spanien) inkom den 14 juli 2014 med svaromål i målet vid den spanska domstolen om överklagande av beslut 324/2012. Den anförde i svaromålet att det ännu inte hade gjorts en slutlig prövning av sökandens fall, ”eftersom kommissionen, som [hade] att pröva huruvida ett stöd var förenligt med den inre marknaden, ännu inte [hade] beslutat huruvida den gjorda investeringen mot bakgrund av anförda omständigheter och ingivna handlingar [kunde] anses uppfylla det krav på stimulans effekt som uppställs i [1998 års] riktlinjer, så att de gjorda investeringarna ger rätt till avdrag i enlighet med de regionala stöden”.
- 36 Sökanden vände sig den 16 januari 2015 till kommissionen för att be denna att hålla sökanden informerad om alla kontakter mellan kommissionen och de spanska myndigheterna beträffande det stöd som den erhållit. I skrivelsen härom uppgav sökanden att den ansåg sig ha rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet, rätt att yttra sig och försvara sig i ärendet och rätt att delges alla beslut som kommissionen kunde komma att fatta rörande nämnda stöd.
- 37 Kommissionens generaldirektorat för konkurrens svarade sökanden den 9 februari 2015, varvid det erinrade om att förfarandet för återkrävande av statligt stöd är ett bilateralt förfarande mellan kommissionen och de spanska myndigheterna, vilket således utesluter att stödmottagarna har direkt kontakt med kommissionens tjänstemän.
- 38 Sökanden förklarade i skrivelse av den 16 mars 2015 att den ansåg att kommissionens uppfattning var felaktig.
- 39 Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien) fann i målet om överklagande av beslut 324/2012 att sökandens rätt till försvar hade åsidosatts, eftersom sökanden inte hade getts tillfälle att yttra sig innan nämnda beslut meddelades. Sökanden gavs följaktligen tillfälle att yttra sig vid sammanträden i styrelsen för provinsen Álava.



40 Förvaltningen överlämnade den 19 februari 2016, vid det andra sammanträdet, till sökanden en handling daterad den 15 juli 2015 med rubriken ”Ärenden om skatter och avgifter i Baskien (Álava) – Informellt meddelande om ytterligare påståenden om förenlighet med [1998 års riktlinjer]” (nedan kallad den angripna akten).

### *Den angripna akten*

41 Den angripna akten är inte undertecknad och innehåller inte någon uppgift om vem som är dess upphovsman. Den har inte heller skrivits på papper med kommissionens brevhuvud. Akten åtföljdes av ett e-postmeddelande av vilket framgick att den hade skickats till Konungariket Spaniens ständiga representation vid Europeiska unionen av en tjänsteman vid kommissionens generaldirektorat för konkurrens.

42 Den angripna akten består av två delar: en allmän del och en del där varje enskilt berört företags situation behandlas.

43 I den angripna aktens första del anges följande:

- De baskiska myndigheterna gav kommissionens tjänstemän ytterligare information rörande de påståenden som framförts av stödmottagarna beträffande huruvida systemet med skatteavdrag på 45 procent var förenligt med 1998 års riktlinjer.
- Trots att återkrävandet av stödet hade slutförts i oktober 2013 gjorde generaldirektoratet för konkurrens en ny prövning av ärendena på begäran av myndigheterna i provinsen Álava.
- Kommissionens tjänstemän tillät undantagsvis de spanska myndigheterna att styrka att de belopp som de ville dra av från de belopp som beviljats enligt det oförenliga systemet och som skulle återkrävas var förenliga med redan godkända system, vilket utgör sedvanlig praxis, men även att de var förenliga med 1998 års riktlinjer.
- Det saknades i samtliga granskade ärenden tillräckliga bevis för att konstatera att stödet stimulerade till investeringar eller, med andra ord, för att kunna konstatera att det hade ansökts om stöd innan projekten faktiskt påbörjades, vilket krävs enligt punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer.

44 Den andra delen av den angripna akten innehåller en bedömning av sökandens påståenden utifrån den information som inhämtats, varvid prövningen av övriga stödmottagares argument har maskerats.

45 Enligt den angripna akten kan det inte styrkas att sökandens investeringar gjorts efter det att sökanden gav in sin ansökan om stöd.

46 Upphovsmannen till den angripna akten har angett att sökanden, såvitt framgår av de tillgängliga uppgifterna, gav in sin stödansökan den 17 februari 1995 och att den i denna ansökan angav den uppskattade kostnaden för sitt investeringsprojekt för perioden 1994–1996. Vidare angavs i akten att myndigheterna i provinsen Álava i beslut av den 8 april 1995 hade beviljat stöd inte bara för de investeringar som planerades för perioden 1995–1996, utan även för kostnader som företaget haft innan stödansökan gavs in (under åren 1994 och 1995).

47 I akten nämns att dessa kostnader inkluderade kostnaden för ”förberedande studier eller genomförbarhetsstudier” och kostnaderna för ett förvärv av datautrustning och annan egendom innan stödansökan lämnades in. Upphovsmannen till den angripna akten har angett att sökanden föreslagit att kostnaderna i den andra kategorin ska undantas, av det skälet att de inte var knutna till investeringsprojektet och således saknade betydelse för stimulans effekten.

- 48 I den angripna akten hänvisas även till riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (EUT C 54, 2006, s. 13) (nedan kallade 2006 års riktlinjer). Det nämns i den angripna akten även att bevisning begärts för att kunna avgöra huruvida sökanden ingick i kategorin små och medelstora företag, då påståenden om att kostnaden för genomförbarhetsstudier är förenlig med den inre marknaden godtagits i ett tidigare ärende om återkrav av stöd från ett företag som beviljats stöd enligt samma system, då de villkor som ställs i punkt 51 i de nämnda riktlinjerna var uppfyllda.
- 49 I den angripna akten anges att punkt 51 i 2006 års riktlinjer ger möjlighet att finansiera en del av kostnaden för förberedande studier när stödmottagaren är ett litet eller medelstort företag. Det konstateras vidare att sökanden inte kunde anses vara ett litet eller medelstort företag under åren 1994–1996. Härav drogs i nämnda akt slutsatsen att ”investeringarna har gjorts före ansökan om stöd” och att ”[d]essa investeringar avsåg inte enbart förberedande studier”.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 50 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 april 2016.
- 51 Den 20 juli 2016 inkom Konungariket Spanien med en ansökan om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 52 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 22 juli 2016 framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler.
- 53 Sökanden inkom med yttrande över invändningen om rättegångshinder till tribunalens kansli den 6 september 2016.
- 54 Tribunalen uppmanade, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89.3 i rättegångsreglerna, i en skrivelse av den 24 november 2016 kommissionen att ge in en fullständig kopia av den angripna akten i dess ursprungliga version samt korrespondensen med de spanska myndigheterna angående det stöd som sökanden erhållit. Kommissionen efterkom denna begäran inom den utsatta fristen.
- 55 Som en andra åtgärd för processledning uppmanade tribunalen, i skrivelse av den 8 mars 2017, kommissionen att besvara vissa skriftliga frågor. Kommissionen efterkom denna begäran inom den utsatta fristen. Efter att ha mottagit kommissionens svar uppmanades sökanden att inkomma med skriftligt yttrande. Sökanden efterkom denna anmodan inom angiven tid.
- 56 Sökanden har i sin ansökan yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara den angripna akten på de grunder som åberopats,
  - som en följd härav besluta att det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF ska inledas, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 57 I skrivelsen med invändningen om rättegångshinder har kommissionen yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

58 Sökanden har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder yrkat att tribunalen ska ogilla invändningen.

### **Rättslig bedömning**

59 Enligt artikel 130.1 och 130.7 i rättegångsreglerna får tribunalen på svarandens begäran meddela beslut i fråga om rättegångshinder eller tribunalens behörighet utan att pröva själva saken.

60 Kommissionen har i förevarande fall begärt att tribunalen ska pröva huruvida det föreligger rättegångshinder. Tribunalen anser sig ha tillräckligt underlag genom handlingarna i akten för att avgöra målet utan vidare handläggning.

### ***Invändningen om rättegångshinder***

61 Kommissionen har till stöd för invändningen om rättegångshinder gjort gällande att den angripna akten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Den har vidare gjort gällande att sökanden saknar talerätt och att sökanden inte heller har ett sådant intresse som krävs för att kunna väcka en talan om ogiltigförklaring.

62 Vad gäller frågan huruvida den angripna akten är av sådan art att talan kan väckas mot den, har kommissionen, i första hand, gjort gällande att denna akt inte har beslutskaraktär. För det fall tribunalen skulle anse att den angripna akten är ett beslut har kommissionen, i andra hand, anfört att detta beslut enbart bekräftar 2001 års beslut, som har vunnit laga kraft. Då den angripna akten därmed är ett rent bekräftande beslut kan den inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

63 För att bedöma huruvida den angripna akten är en sådan akt mot vilken talan kan väckas kommer tribunalen att pröva de argument som parterna anfört i denna fråga. Dessa argument rör de bindande rättsverkningar som den angripna akten påstås ha, den form i vilken den angripna akten upprättats, den påstådda anmälan till kommissionen av det stöd som sökanden beviljats och de rättsverkningar de spanska myndigheterna påstås ha tillskrivit denna anmälan.

### ***Huruvida den angripna akten har rättsverkningar***

64 Kommissionen har hävdat att den angripna akten inte har några bindande rättsverkningar, eftersom den ingår som en del i de informella kontakter som förevarit mellan kommissionen och Konungariket Spanien och som syftade till att övervinna svårigheterna med att verkställa 2001 års beslut.

65 Enligt kommissionen innehåller den angripna akten ett ställningstagande från dess sida med avseende på verkställigheten av ett negativt beslut rörande statligt stöd. Ett sådant ställningstagande är emellertid inte en akt som kan antas med stöd av rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9) och saknar helt bindande verkan enligt den rättspraxis som anges i domen av den 13 februari 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71).

66 Sökanden har för sin del anfört att innehållet i den angripna akten tvärtom tyder på att kommissionen, på Konungariket Spaniens begäran, i denna har uttryckt sin slutgiltiga bedömning av ett stöds förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen har, enligt sökanden, i detta syfte granskat de uppgifter som lämnats av de spanska myndigheterna, vilka kommissionen inte hade tillgång till när den fattade 2001 års beslut. Den angripna akten kan således inte anses utgöra endast en bekräftelse eller en automatisk tillämpning av nämnda beslut.



- 67 Tribunalen erinrar om att det enligt fast rättspraxis endast är akter som har bindande rättsverkningar och som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 54, och dom av den 6 december 2007, kommissionen/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, punkt 27).
- 68 Vid bedömningen av huruvida en akt har sådana verkningar ska man beakta innehållet i akten (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 22 juni 2000, Nederländerna/kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27, och av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 46).
- 69 I förevarande fall kan konstateras att kommissionen i 2001 års beslut undersökte den allmänna utformningen av skatteavdraget för företag, motsvarande 45 procent av gjorda investeringar, som införts av provinsen Álava och drog slutsatsen att detta skattesystem är oförenligt med den inre marknaden samt beslutade om återkrav av det stöd som beviljats enligt nämnda skattesystem, utan att göra en bedömning av de enskilda fall i vilka stöd hade beviljats.
- 70 Denna praxis ligger i linje med rättspraxis, enligt vilken kommissionen, när det är fråga om en stödordning, inte är skyldig att göra en bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall inom ramen för denna stödordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl./kommissionen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 63 och där angiven rättspraxis). Enligt denna rättspraxis kan kommissionen således uttala sig om den aktuella stödordningens allmänna utformning utan att behöva undersöka varje enskilt fall av tillämpning av stödordningen.
- 71 När kommissionen uttalar sig allmänt och abstrakt om en stödordning som den förklarar vara oförenlig med den inre marknaden och förordnar om att de belopp som utbetalats enligt denna ordning ska återkrävas, ankommer det på den ifrågavarande medlemsstaten att kontrollera den individuella situationen för varje företag som berörs av återkravet (dom av den 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl./kommissionen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 64).
- 72 Om en medlemsstat under verkställigheten av ett beslut angående statligt stöd ställs inför oförutsedda och oförutsägbara svårigheter, ska den vända sig till kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2013, kommissionen/Italien, C-411/12, ej publicerad, EU:C:2013:832, punkt 38).
- 73 När de inleder en sådan diskussion i syfte att säkerställa verkställigheten av ett kommissionsbeslut angående statligt stöd, ska kommissionen och den berörda medlemsstaten samarbeta med god vilja för att övervinna svårigheterna, med fullt iakttagande av bestämmelserna i EUF-fördraget, i synnerhet bestämmelserna om statligt stöd (dom av den 12 december 2013, kommissionen/Italien, C-411/12, ej publicerad, EU:C:2013:832, punkt 38).
- 74 Enligt rättspraxis saknar vidare skrivelser från kommissionen till nationella myndigheter bindande verkan, när de avser verkställighet av ett beslut från kommissionen i vilket en stödordning förklaras vara olaglig och oförenlig med den inre marknaden samt i vilket det förordnas om återkrav av det aktuella stödet, utan att de enskilda stödmottagarna identifieras eller de exakta stödbelopp som ska återbetalas anges (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punkt 24).
- 75 Kommissionen uttrycker i ett sådant sammanhang endast sin uppfattning om huruvida de verkställighetsåtgärder som den berörda medlemsstaten föreslagit är godtagbara med beaktande av de svårigheter som denna stat ställts inför (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 maj 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/kommissionen, T-354/99, EU:T:2006:137, punkt 69).

- 76 I förevarande mål ska undersökas huruvida innehållet i kontakterna mellan Konungariket Spanien och kommissionen, såsom detta framgår av den angripna akten, avsåg verkställigheten av 2001 års beslut, genom att kontakterna syftade till att genomföra delar av detta beslut.
- 77 Tribunalen konstaterar i detta sammanhang att man i den angripna akten diskuterar den påstådda stimulanseffekten av det stöd som sökanden erhållit.
- 78 I den angripna akten anges att ett stöd måste ha en stimulanseffekt för att vara tillåtet. Enligt upphovsmannen till den angripna akten krävs, för att detta villkor ska vara uppfyllt, att stödmottagarna lämnat in stödansökningarna innan projekten genomfördes. Vad gäller stödet till sökanden nämns i akten att stödet, utifrån tillgängliga uppgifter, inte förefaller ha haft någon stimulanseffekt, eftersom sökanden ansökte om stödet den 17 februari 1995 för att täcka kostnader som uppkommit före detta datum. Dessa kostnader uppgick till 1 161 778 euro och avsåg två utgiftskategorier: utgifter avseende förberedande studier eller genomförbarhetsstudier samt utgifter avseende förvärv av datautrustning och annan egendom.
- 79 Med anledning av uppgifter som lämnats av de spanska myndigheterna anges i den angripna akten vidare att kostnaderna för förberedande studier får finansieras, enligt 2006 års riktlinjer, om stödmottagaren är ett litet eller medelstort företag. Det preciseras i akten att sökanden inte omfattas av den bestämmelsen på grund av att antalet anställda i företaget vid tiden för omständigheterna i målet inte medgav att detta kunde anses som ett litet eller medelstort företag och att dess årliga omsättning översteg det maximibelopp som fastställts för att anses som ett sådant företag.
- 80 De uppgifter som redovisats ovan ingår i de kontakter som förevarit mellan kommissionen och de spanska myndigheterna i syfte att säkerställa verkställigheten av 2001 års beslut. Kommissionen fann nämligen i detta beslut att det granskade skattesystemet kunde kvalificeras som investeringsstöd i enlighet med den definition som ges i bilaga I till 1998 års riktlinjer. Den anförde vidare att de belopp som stödmottagarna erhållit måste ha en stimulanseffekt enligt dessa riktlinjer för att kunna anses förenliga med den inre marknaden.
- 81 Enligt den rättspraxis som anges i punkt 71 ovan ankom det på Konungariket Spanien att under de omständigheter som rådde i detta fall kontrollera huruvida kravet på att stödet skulle ha en stimulanseffekt var uppfyllt med avseende på de enskilda företag som dragit fördel av skatteavdraget för företag, motsvarande 45 procent av gjorda investeringar, vilket införts av provinsen Álava. Såsom angetts ovan i punkt 72 ankom det på denna medlemsstat att vända sig till kommissionen om den ställdes inför oförutsedda och oförutsägbara svårigheter avseende det sätt på vilket kommissionens beslut skulle tillämpas i vissa enskilda fall.
- 82 Detta har också skett i förevarande fall. De spanska myndigheterna undersökte med avseende på återkravet av det aktuella stödet huruvida kravet på att stödet skulle ha en stimulanseffekt var uppfyllt i fråga om det stöd som sökanden erhållit. De ställde i detta sammanhang en fråga till kommissionen om hur detta krav, som uppställs i 2001 års beslut, skulle tolkas. Det var för att besvara denna fråga och ge upplysningar om hur kravet på stimulanseffekt skulle tolkas som den angripna akten upprättades och översändes till de spanska myndigheterna.
- 83 Precis som i domen av den 13 februari 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71) utgör den angripna akten, tvärt emot vad sökanden har hävdats i sina skrivelser, ett brev från kommissionen till de nationella myndigheterna inom ramen för kontakter med dessa som syftade till att säkerställa en omedelbar och effektiv verkställighet av ett beslut av kommissionen om statligt stöd. Den angripna akten kan således inte anses ha några bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning.

*Den form i vilken den angripna akten upprättats*

- 84 Kommissionen har hävdats att den angripna akten på grund av sin form inte kan anses vara en akt som har beslutskaraktär. Det rör sig enligt kommissionen om ett informellt svar från vissa av dess tjänstemän på en vanlig begäran om information, som framställts av de spanska myndigheterna.
- 85 Tribunalen erinrar om att den form i vilken en akt har upprättats i princip saknar betydelse för frågan huruvida en talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning (dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 47).
- 86 Därmed undviks att den form eller den benämning som upphovsmannen ger en akt leder till att akten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, trots att den i själva verket har rättsverkningar (dom av den 4 mars 2015, Förenade kungariket/kommissionen, T-496/11, EU:T:2015:133, punkt 30).
- 87 Den form i vilken en akt upprättats kan däremot beaktas när den bidrar till att klargöra vad akten har för beskaffenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 1982, Tyskland och Bundesanstalt für Arbeit/kommissionen, 44/81, EU:C:1982:197, punkt 12, och beslut av den 12 februari 2010, kommissionen/översättningscentrum, T-456/07, EU:T:2010:39, punkt 58).
- 88 Den angripna akten har i förevarande fall formen av ett odaterat brev. Detta brev är dessutom inte undertecknat. Det är inte upprättat på papper med kommissionens sidhuvud.
- 89 Dessa omständigheter gör att den angripna akten framstår som en informell handling som inte getts den form som vanligen används av en institution när den antar en akt som har till resultat eller syfte att ge upphov till rättsverkningar.
- 90 Detsamma kan sägas om den rubrik som åsatts den angripna rättsakten av dess upphovsman, nämligen "Informellt meddelande".
- 91 Detta gäller även de olika formuleringar som används i den angripna akten, i synnerhet uttrycken "det förefaller ... inte", "vid första anblicken" och "utifrån de uppgifter som lämnats". Dessa uttryck visar att den tjänsteman som skrivit detta meddelande inte härigenom har velat förändra det berörda företags rättsliga ställning, utan i stället har försökt att, som svar på en förfrågan från myndigheterna i provinsen Álava, ge information om tillämpningen av 2001 års beslut i det fall som dessa myndigheter hade att ta ställning till.
- 92 Avsaknaden av bindande rättsverkningar av den angripna akten, vilken följer av innehållet i akten, bekräftas således av den form i vilken den upprättats.

*De spanska myndigheternas påstådda anmälan av stödet*

- 93 Kommissionen har hävdats att det inte kan vara fråga om ett beslut av kommissionen om förenlighet av ett stöd med den inre marknaden, när stödet inte har anmälts av en medlemsstat. Enligt kommissionen skulle de spanska myndigheterna ha kunnat anmäla det stöd som sökanden erhållit, för att få kommissionen att fatta ett beslut angående stödet, men så skedde inte. De spanska myndigheterna underrättade enbart kommissionen om att sökanden hade framställt en begäran om att dess argument rörande det erhållna skatteavdragets förenlighet med den inre marknaden informellt skulle "prövas på nytt".

- 94 Sökanden har för sin del hävdade att de spanska myndigheterna ville utverka ett formellt beslut av kommissionen om huruvida det stöd som sökanden erhållit från dem var förenligt med den inre marknaden. Myndigheterna lämnade för detta ändamål uppgifter till kommissionen som denna ansåg vara tillräckliga. Detta bevisas av att kommissionen besvarade förfrågan från de spanska myndigheterna. Stödet ska således anses ha anmälts.
- 95 Enligt artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1), som var i kraft vid tiden för omständigheterna i målet, ska alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten
- 96 Enligt artikel 2.2 i förordning nr 659/1999 ska den berörda medlemsstaten i anmälan lämna alla nödvändiga upplysningar för att kommissionen skall kunna fatta ett beslut i frågan.
- 97 Denna anmälningsskyldighet gör det möjligt för kommissionen att utöva sin kontroll, i god tid och i unionens allmänna intresse, av varje förslag som syftar till att införa eller ändra ett stöd (dom av den 5 november 2003, Kronoply/kommissionen, T-130/02, EU:T:2003:293, punkt 49).
- 98 För att avgöra huruvida det stöd som sökanden erhållit har anmälts till kommissionen ska tribunalen undersöka innehållet i korrespondensen mellan de spanska myndigheterna och kommissionen fram till dess att den angripna akten upprättades.
- 99 Av denna korrespondens framgår att de spanska myndigheterna och kommissionen hade kontakter med varandra under det andra fördragsbrottsförfarandet och därvid behandlade situationen för vissa stödmottagare, däribland sökanden.
- 100 Genom en skrivelse av den 23 maj 2013 översände Konungariket Spaniens ständiga representation vid unionen till kommissionens generalsekretariat två handlingar daterade år 2011, vilka upprättats av sökanden och rörde frågan huruvida det stöd som företaget erhållit hade någon stimulanseffekt.
- 101 Den angripna aktens upphovsman skickade, som svar på denna skrivelse, den 28 maj 2013 ett e-postmeddelande till Konungariket Spaniens ständiga representation vid unionen, varigenom denna tillställdes en handling med rubriken "Ärenden om skatter och avgifter i Baskien – Fördragsbrottsförfarande 2007/2215 (Álava). Informellt meddelande som svar på skrivelsen av den 23 maj rörande Guardian Llodio (Álava)".
- 102 Den första delen av den handling som avses i punkt 101 ovan framstår som en preliminär version av den angripna akten. Den andra delen av denna handling innehåller frågor som syftar till att erhålla ytterligare information för att kunna bedöma sökandens påståenden om att det stöd som det erhållit hade en stimulanseffekt.
- 103 Konungariket Spaniens ständiga representation vid unionen lämnade ytterligare information genom skrivelser av den 31 juli respektive den 24 oktober 2013, ställda till kommissionens generalsekretariat.
- 104 Det var mot denna bakgrund som kommissionen, såsom angetts ovan i punkterna 26 och 27, meddelade domstolen, i det andra målet om talan om fördragsbrott, att den ansåg att Konungariket Spanien hade uppfyllt sin skyldighet att återkräva stödet och som domstolen förpliktade Konungariket Spanien att betala ett schablonbelopp på 30 miljoner euro med anledning av den tid under vilken medlemsstaten inte uppfyllt sina skyldigheter (dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316).

- 105 De spanska myndigheterna lämnade, genom skrivelser av den 10 juni 2014 respektive den 11 februari 2015, information till kommissionens generalsekretariat om de belopp som återkrävs av de olika stödmottagarna och om de överklaganden av återkravsbesluten som stödmottagarna gett in till spanska domstolar.
- 106 Myndigheterna i provinsen Álava skickade den 3 juni 2015 till den angripna aktens upphovsman ett e-postmeddelande, som föranledde ett svar från denne i form av den angripna akten.
- 107 Myndigheterna i provinsen Álava lämnade i detta e-postmeddelande en lista över företag som var parter i pågående mål vid de spanska domstolarna. Det nämns i detta meddelande att man i målen avvaktar ett svar från myndigheterna beträffande frågan huruvida det stöd som dessa företag erhållit har haft en stimulansseffekt. Sökanden ingår bland de företag som nämns.
- 108 Mot bakgrund av dessa kontakter kan det inte anses att Konungariket Spanien har anmält det stöd som sökanden erhållit, vilket skulle ha medfört att kommissionen var skyldig att i ett beslut ta ställning till huruvida detta stöd var förenligt med den inre marknaden.
- 109 Det nämns nämligen inte någonstans att de spanska myndigheterna ville anmäla det stöd som sökanden erhållit.
- 110 Den angripna akten innehåller för övrigt inte någon uttrycklig hänvisning till artikel 108.3 FEUF, som utgör den rättsliga grunden för anmälningsskyldigheten.
- 111 Av de formuleringar som använts i korrespondensen, och i synnerhet av dem som använts i e-postmeddelandet från myndigheterna i provinsen Álava av den 3 juni 2015, följer tvärtom att dessa myndigheter genom sina förfrågningar endast ville få information från kommissionen så att de, i de inlagor som de skulle ge in till de spanska domstolarna, kunde ta ställning till de frågor som uppkommit beträffande vissa stödmottagare som överklagat besluten om återkrav.
- 112 Det e-postmeddelande som skickats av myndigheterna i provinsen Álava kan mot denna bakgrund inte anses innehålla någon anmälan av det stöd som sökanden erhållit, vilken skulle ha medfört en skyldighet för kommissionen att meddela ett beslut enligt förordning nr 659/1999.

*De spanska myndigheternas påstådda erkännande av att den angripna akten har bindande verkan*

- 113 Sökanden har hävdats att den angripna akten har beslutskaraktär eftersom de spanska myndigheterna ansett den vara bindande i målen vid de spanska domstolarna. Enligt sökanden har dessa myndigheter förklarat sig sakna behörighet att göra en slutgiltig prövning av dess situation och i en inlaga som getts in den 14 juli 2014 uppgett att "bedömningen av om stödet är förenligt med den inre marknaden omfattas av kommissionens exklusiva behörighet".
- 114 Tribunalen erinrar om att frågan huruvida en akt har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning ska avgöras på grundval av innehållet i den berörda akten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 22 juni 2000, Nederländerna/kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27, och dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 46).
- 115 Förekomsten av sådana verkningar kan inte grundas på några andra omständigheter, och beror i synnerhet inte på vilken uppfattning mottagarna av akten har om denna. Mottagarnas uppfattning om akten är till sin natur av subjektiv karaktär. Sakprövningsförutsättningarna för en talan kan emellertid inte vara beroende av en uppfattning som kan variera mellan myndigheter, företag eller enskilda.



- 116 I annat fall skulle akter inte omfattas av legalitetskontrollen när de inte uppfattas som bindande av en eller flera av deras mottagare trots att deras innehåll visar att de i verkligheten har bindande rättsverkningar. Omvänt skulle akter omfattas av legalitetskontrollen på grundval av den uppfattning som deras mottagare har om dem, trots att de inte har några som helst bindande rättsverkningar och att en sådan kontroll därmed inte skulle vara nödvändig eller ens tjäna något syfte.
- 117 Den uppfattning som de spanska myndigheterna kan ha haft om den angripna aktens rättsverkningar kan således inte, även om det skulle antas att denna uppfattning är styrkt, ligga till grund för bedömningen av huruvida talan mot denna akt kan tas upp till sakprövning.
- 118 Av vad anförts följer att den angripna akten har upprättats inom ramen för genomförandet av 2001 års beslut och att den inte utgör ett svar på en anmälan från de spanska myndigheternas sida, som skulle kunna föranleda att ett särskilt förfarande inleds enligt bestämmelserna om statligt stöd.
- 119 Eftersom den angripna akten inte har, och inte är avsedd att ha, bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, kan den inte anses utgöra en sådan akt mot vilken talan kan väckas som avses i artikel 263 FEUF. Invändningen om rättegångshinder ska således bifallas, varför talan i målet ska avvisas.

### *Interventionsansökan*

- 120 Med tillämpning av artikel 142.2 i rättegångsreglerna saknas, med hänsyn till att talan ska avvisas, anledning att ta ställning till den interventionsansökan som Konungariket Spanien har gett in.

### **Rättegångskostnader**

- 121 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 122 Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 123 Vidare ska Konungariket Spanien i enlighet med artikel 144.10 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Det finns inte längre anledning att ta ställning till Konungariket Spaniens interventionsansökan.**
- 3) **Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 4) **Konungariket Spanien ska bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan.**

Luxemburg den 11 oktober 2017.

Justitiesekreterare  
E. Coulon

Ordförande  
I. Pelikánová